

Indian Registration: Unrecognized and Unstated Paternity

Michelle M. Mann



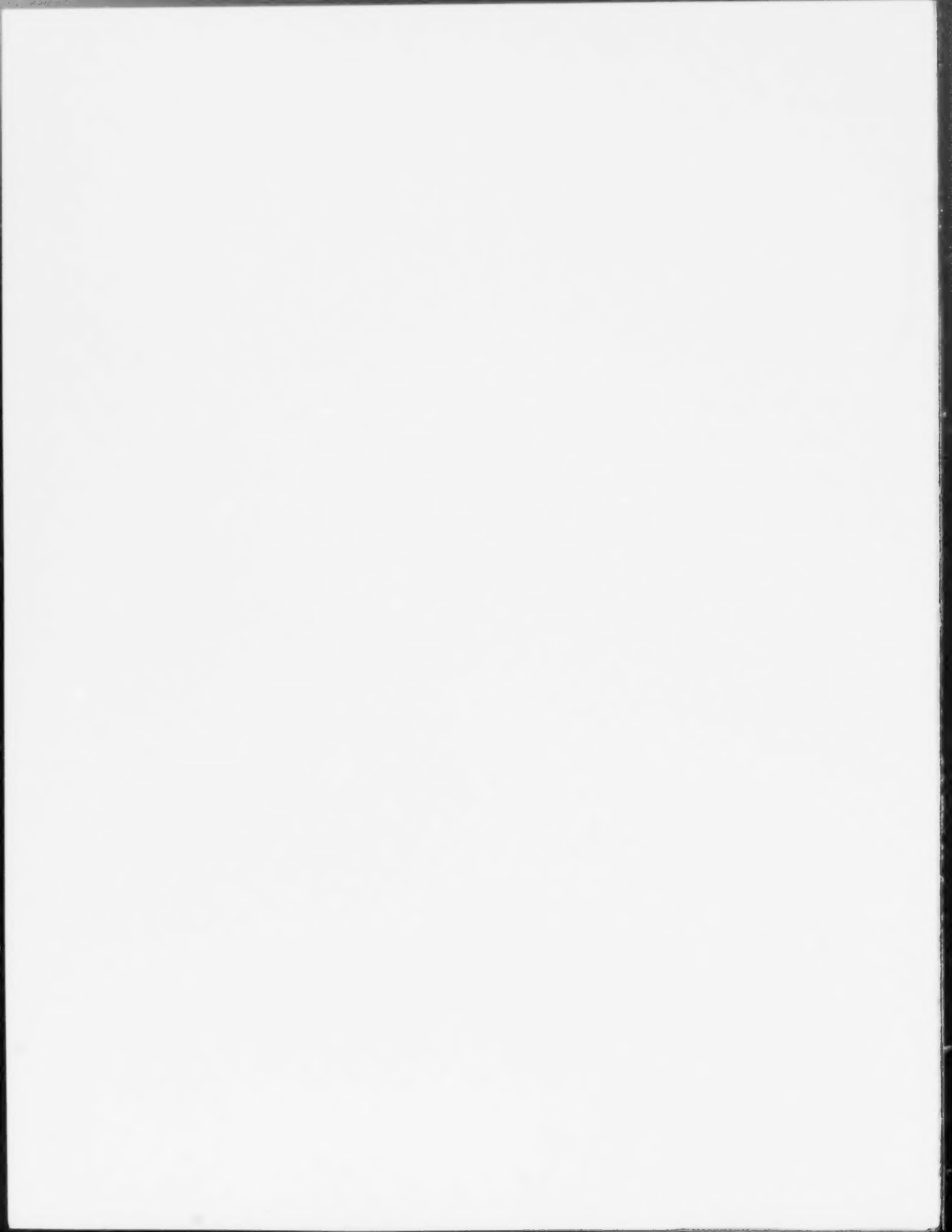
Policy Research
Recherche
en matière de politiques



Status of Women
Canada

Condition féminine
Canada

Canada



**Indian Registration:
Unrecognized and Unstated Paternity**

by

Michelle M. Mann

The research and publication of this study were funded by Status of Women Canada's Policy Research Fund. This document expresses the views of the author and does not necessarily represent the official policy of Status of Women Canada or the Government of Canada.

June 2005

Status of Women Canada is committed to ensuring that all research produced through the Policy Research Fund adheres to high methodological, ethical and professional standards.

Specialists in the field anonymously review each paper and provide comments on:

- The accuracy, completeness and timeliness of the information presented;
- The extent to which the methodology used and the data collected support the analysis and recommendations;
- The original contribution the report would make to existing work on this subject, and its usefulness to equality-seeking organizations, advocacy communities, government policy makers, researchers and other target audiences.

Status of Women Canada thanks those who contribute to this peer-review process.

Library and Archives Canada Cataloguing in Publication

Mann, Michelle M.

Indian registration: unrecognized and unstated paternity / by Michelle M. Mann

Text in English and French on inverted pages.

Available also on the Internet.

Includes bibliographical references.

ISBN 0-662-69073-7

Cat. no. SW21-120/2005

1. Indians of North America – Canada – Band membership.
2. Indians of North America – Legal status, laws, etc. – Canada.
3. Indians of North America – Civil rights – Canada.
4. Canada. Indian and Northern Affairs Canada.
5. Indians of North America – Canada – Government relations.
6. Acknowledgment of children – Canada.
7. Canada. Indian Act.
8. Indian women – Government policy – Canada.
9. Civil rights – Canada.
10. Discrimination – Canada.

I. Canada. Status of Women Canada

II. Title.

III. Title: Inscription des Indiennes et des Indiens : la question de la paternité non reconnue ou non déclarée.

E92.M36 2005 342.710872 C2005-980147-6E

Project Manager: Beck Dysart and Jo Anne de Lepper, Status of Women Canada

Publishing and Translation Co-ordinator: Cathy Hallssey, Status of Women Canada

Editing and Layout: PMF Editorial Services Inc. / PMF Services de rédaction inc.

Translation: Lexi-Tech International

For more information, contact:

Research Directorate

Status of Women Canada

123 Slater Street, 10th floor

Ottawa, Ontario K1P 1H9

Telephone: (613) 995-7835

Facsimile: (613) 957-3359

TDD: (613) 996-1322

This document may also be downloaded
from the Status of Women Canada Web site,
at: <<http://www.swc-cfc.gc.ca/>>.

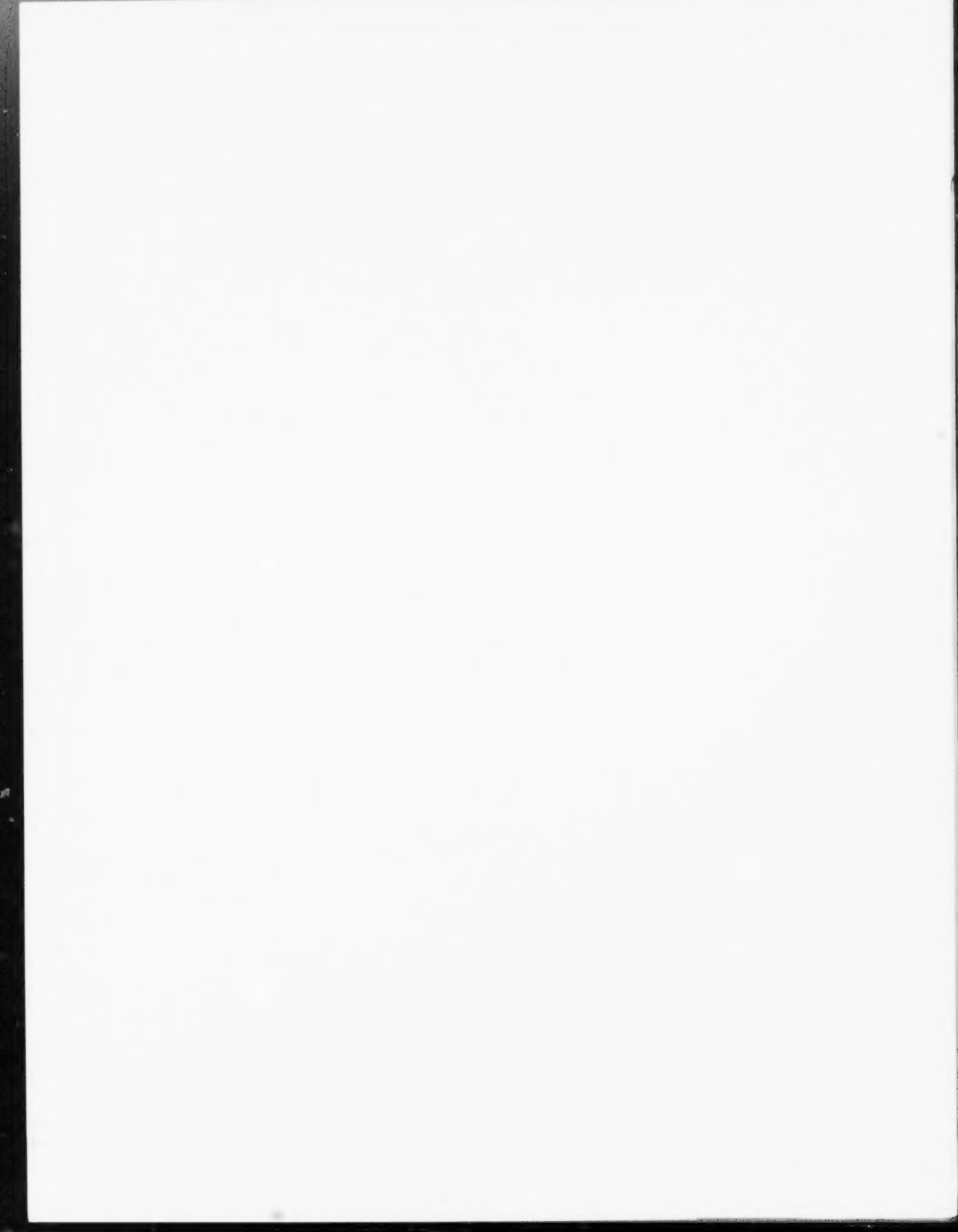
"The success that we as a society have in enabling Aboriginal single mothers to improve their circumstances will have a major impact on Aboriginal children and on the future of Canada." (Hull 2001: xiii).

ABSTRACT

This report proposes and discusses policy options for the Registrar of Indian and Northern Affairs Canada concerning Indian registration and unstated or unacknowledged paternity. The policy intent is to provide recommendations that address the causes and impacts of unstated paternity and uphold the principles of non-discrimination as reflected in the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and international human rights covenants Canada has ratified. The report begins with a brief overview of the relevant *Indian Act* provisions, the Registrar's current unstated paternity policy and the critical causes and impacts of unstated paternity. It moves on to canvass relevant domestic and international human rights law and concludes with a critical appraisal of a variety of policy options and ensuing recommendations.

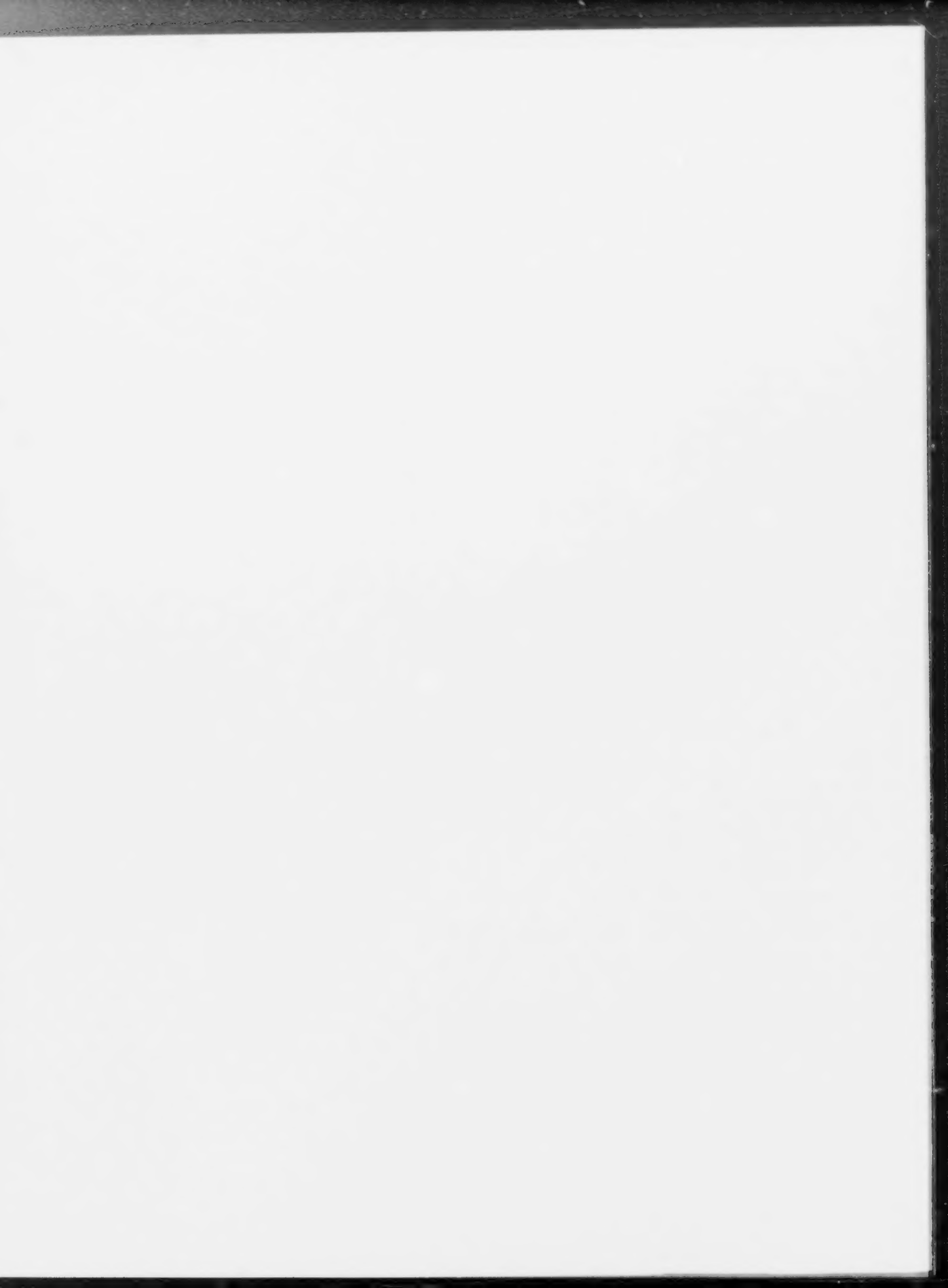
TABLE OF CONTENTS

ACRONYMS	ii
PREFACE	iii
ABOUT THE AUTHOR	iv
EXECUTIVE SUMMARY	v
1. INTRODUCTION	1
2. THE <i>INDIAN ACT</i>	3
3. THE REGISTRAR'S POLICY	5
4. CRITICAL IMPACTS	7
5. CRITICAL CAUSES	9
"Administrative" Difficulties	9
"Substantive" Difficulties	10
6. LEGAL CONSIDERATIONS	12
The <i>Canadian Charter of Rights and Freedoms</i>	12
International	16
7. CRITICAL OPTIONS	19
Maintain the Status Quo	19
Departmental Prioritization	19
Educational Initiatives	20
Remedy "Administrative" Issues	21
Registrar's Policy Change	22
Amend the <i>Indian Act</i>	22
Remove Registration from the <i>Indian Act</i>	24
8. RECOMMENDATIONS	26
BIBLIOGRAPHY	27
ENDNOTES	31



ACRONYMS

AFN	Assembly of First Nations
INAC	Indian and Northern Affairs Canada
NWAC	Native Women's Association of Canada
QNWA	Quebec Native Women's Association
SCO	Southern Chiefs Organization
SWC	Status of Women Canada



PREFACE

Good public policy depends on good policy research. In recognition of this, Status of Women Canada instituted the Policy Research Fund in 1996. It supports independent policy research on issues linked to the public policy agenda and in need of gender-based analysis. Our objective is to enhance public debate on gender equality issues to enable individuals, organizations, policy makers and policy analysts to participate more effectively in the development of policy.

The focus of the research may be on long-term, emerging policy issues or short-term, urgent policy issues that require an analysis of their gender implications. Funding is awarded through an open, competitive call for proposals. A non-governmental, external committee plays a key role in identifying policy research priorities, selecting research proposals for funding and evaluating the final reports.

This policy research paper was proposed and developed under a call for proposals in September 2003, entitled Bill C- 31 – Membership and Status - Unrecognized and Unstated Paternity.

Indian status and band membership affect First Nations people throughout their lives. Both are usually necessary for First Nations people, referred to as Indians under the *Indian Act*, to access social services, economic and health-related benefits for First Nations people, and to share in the duties and benefits of citizenship.

Indian women are more adversely affected by non-registration and non-membership than men because they are usually the primary caregivers of children. Without proper registration status and membership for themselves and/or their children, they cannot access schools, post-secondary education, other benefits for the children, adequate housing to accommodate the family, nor can they inherit band property.

Researchers were asked to identify policy alternatives to the present membership and registration requirements of Indians in general, and on unstated paternity issues in particular. The research was required to promote gender equality while recognizing the diversity among First Nations women, and develop policy solutions that take into account the realities of women's lives.

Two projects were funded by Status of Women Canada on this theme. The other project examines matrilineal models of First Nations citizenship and community membership policies.

We thank all the researchers for their contribution to the public policy debate.

ABOUT THE AUTHOR

Michelle M. Mann is a consultant who has authored numerous reports on Aboriginal and human rights issues for government departments, and non-governmental and Aboriginal organizations. She is former legal counsel to the Department of Justice, Native Law and the Indian Claims Commission.

She holds a BA in history from the University of Guelph, and an LL.B. from the University of Ottawa. She is a member in good standing of the Law Society of Upper Canada.

EXECUTIVE SUMMARY

Arising from legislative changes effected by Bill C-31, the current *Indian Act* contains two categories of Indian registration. Pursuant to subsection 6(1), a child is registered as a Status Indian where both parents of the child are or were entitled to registration, and under subsection 6(2), where one of the child's parents is or was entitled to registration under Section 6(1).

As a simple equation, $6(1) + 6(1) = 6(1)$, $6(2) + 6(1) = 6(1)$ and $6(2) + 6(2) = 6(1)$. However, $6(1) + \text{no registration} = 6(2)$ and $6(2) + \text{no registration} = \text{no registration}$, thereby resulting in a loss of registration over two successive generations of joint registered Indian-non-registered Indian parenting.

Therefore, non-reporting or non-acknowledgment by Indian and Northern Affairs Canada (INAC) of a registered Indian father results in the loss of benefits and entitlements to either the child or the child's subsequent children where there is successive "out-parenting." Unacknowledged paternity can be said to arise where the mother names the father but not in accordance with the requirements of provincial vital statistics or INAC policy, thereby causing paternity to be considered unstated.

Approximately 50 percent of unstated paternity cases are considered to be unintentional, while the other 50 percent are deemed intentional on the part of the mother. Causes of unstated paternity range from those that can be considered more "administrative" in nature to those that are "substantive," such as a decision by the mother not to name the father.

Current INAC registration policy requiring the father's signature and other forms of proof of paternity in order for his registration to factor into the registration entitlement of his child, has resulted in both incorrect and no registration for children.

The gravity of the unstated paternity problem is evident in statistics. Approximately 37,300 children born to women registered under 6(1) between April 17, 1985 and December 31, 1999 were recorded as having unstated fathers. Estimates indicate that as many as 13,000 children of 6(2) registered mothers in that same time period may have unstated fathers and are therefore ineligible for registration.

The benefits conferred by registration and membership are of great import to First Nations women who remain most often the primary caregivers of children. The impact on First Nations women imparted via the two-parent rule and proof of paternity requirements has been alleged to constitute gender-based discrimination against Indian women and birth/family status-related discrimination against their children.

While there has been no definitive court decision on issues relating to registration and unstated paternity to date, both the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and international human rights covenants may be a source of future legal challenges.

This report proposes a variety of options to address the needs of First Nations women and their children of unstated paternity, in relation to Indian registration and in a manner consistent with the legal environment. Options canvassed range from maintaining the status quo to removal of registration from the *Indian Act*.

It is the opinion of the author that the numerous challenges described in this report cannot be resolved without addressing the Registrar's paternity policy in a fairly fundamental way. This is evident in the recommendations that follow.

Recommendation 1: The Registrar's policy regarding evidentiary requirements for proof of paternity should be amended to allow an unmarried First Nations woman (or man) to swear an affidavit or declaration that the other parent of her (or his) child is a registered Indian. The child would then be entitled to registration on the basis of having two registered Indian parents. To address any "floodgates" concerns, INAC could institute a system wherein bands are notified of such a registration by standard form and allowed a year to rebut paternity (or maternity). Further policy and legal analysis should be conducted to ascertain whether this policy change should also apply to non-registered parents (Aboriginal and non-) who claim a registered Indian parent of their child, and to determine ways to curb possible abuse.

Recommendation 2: At the very least, the Registrar's policy should be changed to include a *Trociuk* style amendment, wherein women whose pregnancies are the result of abuse, incest or rape, and who want to "unacknowledge" the father may file an affidavit as to Indian registration paternity without naming the father.

Recommendation 3: Indian and Northern Affairs Canada should facilitate access to the necessary resources where an affidavit by the birth mother is required, for example a commissioner of oaths or person empowered under the *Indian Act*.

Recommendation 4: Indian and Northern Affairs Canada should undertake educational initiatives to address high rates of unstated paternity, directed equally toward men and women. While a national educational policy could be developed, these initiatives should be regional and community focussed, and implemented at the local level. Education is particularly important if Recommendation 1 is not adopted.

Recommendation 5: Indian and Northern Affairs Canada should engage in provincial/territorial vital statistics act discussions to ascertain where administrative difficulties can be remedied, for example with joint request forms prior to the birth for remote communities. Indian and Northern Affairs should also undertake independent initiatives geared toward addressing administrative challenges in the birth registration process, such as provision of accompaniment moneys and community-based administrative assistance. This could be accomplished through enhancing the role of Indian Registry administrators. Again, administrative measures are particularly important if Recommendation 1 is not adopted.

Recommendation 6: First Nations women's representative groups are key stakeholders and should be consulted throughout the development of any policy and legislative change,

educational initiatives or administrative approaches. Where necessary, they should receive funding to facilitate their involvement.

Recommendation 7: Given the possibilities for imposition of more members on First Nations communities, First Nations representative groups should be consulted throughout the development of any policy or legislative change.

1. INTRODUCTION

Since their enactment in 1985, the ramifications of the Bill C-31 changes to the *Indian Act*¹ have been the source of litigation and policy challenges primarily involving Indian² registration and band membership issues.

Bill C-31 was intended to address gender discrimination arising from previous provisions of the *Indian Act*,³ which provided that an Indian woman who married a non-Indian man, lost her Indian registration, as did their children. By contrast, an Indian man who married a non-Indian woman did not lose registration, nor did his children, while his wife actually gained Indian registration.

While the Bill attempted to deal with the re-instatement of Indian registration and band membership for Indian women who had "married out," it has not been entirely successful in meeting these objectives. Allegations of gender-based discrimination remain surrounding 6(1) and 6(2) registration categories under the *Indian Act*,⁴ as well as around band membership and exclusion of Bill C-31 reinstatementees.

The patrilineal legacy of the *Indian Act* provisions also survive via issues surrounding unstated and unrecognized paternity.

Subsequent to the 1985 amendments, a child's right to be registered as a Status Indian is based on the registration characteristics of that child's parents. Where a father is unreported by the mother or he is reported but not recognized by Indian and Northern Affairs Canada (INAC), the child's entitlement can only be based on the mother's registration.

The current *Indian Act* now contains two categories of Indian registration, known as 6(1) and 6(2). Children born after 1985 are registered as a Status Indian under 6(1) where both parents of the child are or were entitled to registration, and under subsection 6(2), where one of the child's parents is or was entitled to registration under section 6(1). Thus, section 6 translates into a loss of registration for successive generations where both parents are not registered Indians or are not recognized as such.

Pursuant to the 1985 amendments, INAC registry policy was changed to require the father's signature on the birth form and other forms of proof of paternity, in the absence of which the child's registration would be determined solely on the basis of the mother's entitlement.

As a result, many children are either registered incorrectly, or not registered at all where paternity is not established in accordance with the Registrar's policy at INAC. Non-reporting or non-acknowledgment of a registered Indian father may result in the loss of benefits and entitlements to either the child or the child's subsequent children through the loss of registration.

For example, if a First Nations woman entitled to 6(1) registration has a child with unestablished paternity, that child is automatically entitled to 6(2) registration. If the First

Nations woman is registered under 6(2) herself, then her child is not entitled to registration as a Status Indian. Similarly, the child of a non-registered woman with an unnamed registered father will not be entitled to registration.

Ultimately, Indian registration confers tax benefits for those with reserve-based property, membership in bands whose membership is still determined by INAC, and access to national programs, such as post-secondary education and non-insured health benefits.

These benefits conferred by registration and band membership are often of great importance to women as primary caregivers of children.

Given high rates of unstated and unrecognized paternity in the First Nations community, fundamental questions arise concerning the Registrar's policy and the determination of registration and accompanying band membership for many children born after 1985.

2. THE INDIAN ACT

The current *Indian Act* now contains two categories of Indian registration, known as 6(1) and 6(2), with births after 1985 falling into one of two categories

- 6(1) Subject to section 7, a person is entitled to be registered if:
 - (f) that person is a person both of whose parents are or, if no longer living, were at the time of death entitled to be registered under this section
- (2) Subject to section 7, a person is entitled to be registered if that person is a person one of whose parents is or, if no longer living, was at the time of death entitled to be registered under subsection (1).

Ultimately, while subsection 6(1) contains some "remedial" categories of registration, registration is now and in the future will be primarily decided under subsections (6)(1)(f) and 6(2). Pursuant to subsection 6(1), a child is now registered as a Status Indian where both parents of the child are or were entitled to registration at the time of their death. Under subsection 6(2), a child is registered where one parent is or was entitled to registration under Section 6(1) at the time of her/his death.

Thus, section 6 translates into a loss of registration after two consecutive generations of out-parenting with non-registered partners.

C-31 is the gateway to a world in which some Indians are more equal than others. It establishes two "classes" of Indians: *full* Indians registered under Section 6(1) and *half* Indians registered under Section 6(2). These classes have unequal rights: they differ in their ability to pass Indian status to children (Clatworthy 1994: 51).

As a simple equation, $6(1) + 6(1) = 6(1)$, $6(2) + 6(1) = 6(1)$ and $6(2) + 6(2) = 6(1)$. However, $6(1) + \text{no registration} = 6(2)$ and $6(2) + \text{no registration} = \text{no registration}$, thereby resulting in a loss of registration over two generations of joint registered Indian-non-registered Indian parenting.

Further skewing this equation is the fact that pre-1985 many non-Aboriginal women obtained Indian registration by virtue of marrying a registered Indian man, adding to the complexity of Bill C-31.

As part of the operation of section 6 and the two-parent rule, Bill C-31 also changed provisions of the previous *Indian Act*⁵ that had provided that children of Indian mothers with unreported fathers were allowed to register. That registration could be protested within 12 months by a band on the basis that the band had knowledge that the father was not Indian. If the father was proven to be non-Indian, then the child's registration would change accordingly.

Clearly, the tangible benefits attendant on obtaining Indian registration are desirable: access/entitlement to INAC's programming base, tax benefits for those with reserve-based property and access to national programs, such as post-secondary education and non-insured health benefits. Under sections 9 and 11 of the Act, registration also determines membership in bands whose lists are maintained by INAC which, in turn, often determines access to band resources.

In essence, a First Nations child denied registration will also be denied band membership where the band's membership list is managed by INAC. The child may also be denied band membership where the band has assumed control of membership pursuant to section 10 of the *Indian Act*. This however, is entirely dependent on the membership code of each First Nation, which may or may not recognize non-registered Indians as members.

3. THE REGISTRAR'S POLICY

Subsequent to the 1985 amendments, INAC registry policy was changed to require proof of paternity, in the absence of which the child's registration would be determined solely on the basis of the mother's entitlement. The INAC policy pertaining to Indian registration is similar across all regions. Currently, the Registrar accepts the following birth evidence as it relates to proof of paternity.

5.1.5 Births – All births must be accompanied by:

(i) a Vital Statistics birth record or extract which identifies the parent(s) by Name,⁶ but:

(a) if the named father is claimed to be incorrect, the applicant must contact Vital Statistics to obtain an amended birth registration that either changes the name of the father or is silent on paternity; or,

(b) if the birth document is silent on paternity but Indian paternity is claimed, then statutory declarations by the parents (see (c) and (d) below and examples for mother and father at Annex C) confirming paternity will be required to substantiate the claimed father;

(c) statutory declarations must always be completed and witnessed in front of a person authorized as a commissioner for the taking of oaths (either by the Province or Territory such as a lawyer, Notary Public or Justice of the Peace, or by an INAC official authorized under s. 108 of the *Indian Act* to witness statements of this kind).

(d) if the father (for (b) above) is deceased, the Registrar will require statutory declarations from at least two close relatives of the deceased father (e.g. - grandparent, aunt, uncle, sibling, etc.) who are aware of the circumstances of the child's birth and who can identify the father from their own personal knowledge. Each statutory declaration is to describe: how the person making the declaration came about this knowledge; identify what relationship they have to the child; and, provide their full name, date of birth, and band name and number.

(iii) a completed *Child Application for Registration as an Indian* form with the signed Parental Consent Statements by the parent(s) or legal guardian, whether Indian or non-Indian, requesting the child's registration and indicating in which Registry Group (of which parent) they wish the child to be registered.

Notes: If a court has awarded custody of the child to one parent, consent of the other parent is not required. Consult Regional Office for direction, if in doubt. Otherwise, if a proper signed statement is not available [and the names of both parents are on the birth document, or the father has been confirmed by statutory declarations], the Field Officer is faced with one of the following four situations and must:

1. - be satisfied that the parent not signing the statement is indeed either deceased or cannot be located, before the Field Officer can register the child in accordance with the wishes of the parent who *has* signed;
2. - contact the parent (known whereabouts) who has not signed, asking that parent to reply within a reasonable time [say, 30 days] to indicate whether the child should be registered, and telling that parent that if there is no reply within the specified time, then the child will be registered in accordance with the wishes of the parent who *has* signed;
3. - not register the child, so long as the parents disagree on whether the child should be registered at all; and,
4. - inform the parents (by letter) that registering the child will be delayed until they can agree in which Registry Group the child is to be registered, unless the parents agree to have the child registered on a General List by HQ. No BCR [band council resolution] will later be required to move the child's name from the General List to one parent's Registry Group – but if s.10, they will have to apply to the band for membership (INAC 2003).

Thus, while the two-parent rule is contained in the *Indian Act*, the evidentiary and administrative requirements for proof of paternity are established entirely as a matter of INAC policy. As noted by the Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development (1988: 46:15): "There is no provision in the amended Act that stipulates particular evidentiary requirements at the initial application stage for entitlement to registration or band membership."

Nonetheless, non-reporting or non-acknowledgment of a registered Indian father may result in the loss of benefits and entitlements to either the child or her or his subsequent children through the loss of registration.

For example, if a First Nations woman entitled to 6(1) registration has a child with unestablished paternity, that child is automatically entitled to 6(2) registration.⁷ If the First Nations woman is registered under 6(2) herself, then her child is not entitled to registration as a Status Indian. Similarly, the child of a non-registered woman with an unnamed registered father will not be entitled to registration.

4. CRITICAL IMPACTS

The gravity of the unstated paternity problem is evident in statistics gathered indicating unstated fathers for children born to 6(1) registered women. Clatworthy (2003a: 2-3) found that an analysis of the Indian register for children born to women registered under 6(1) between April 17, 1985 and December 31, 1999 indicated roughly 37,300 children with unstated fathers. This number represents about 19 percent of all children born to 6(1) registered women during that same period.

Further, while direct numbers were not available for children with unstated fathers born to 6(2) registered women, Clatworthy (2003a: 3) estimates that as many as 13,000 may have unstated fathers and are therefore ineligible for registration. Clatworthy (2003a: 4) also observed that during the 1985 to 1999 period, about 30 percent of all children with unstated fathers were born to mothers under 20 years of age.

More specifically, a study (Clatworthy 2001: iii) prepared for the Manitoba Southern Chiefs Organization (SCO) highlighted the impacts of the operation of 6(1) and 6(2) as they interact with high rates of unstated paternity.

More than 29 percent of the registered Indian population of SCO First Nations is registered under section 6(2). Among children (aged 0-17 years), section 6(2) registrants form more than 48 percent of the population.

The high concentrations of SCO children registered under 6(2) result in part, from very high rates of unstated paternity. More than 30 percent of all SCO children born since Bill C-31 was enacted, have unstated fathers, a rate nearly twice the national average.

Clatworthy's conclusions (2001: v) for the SCO First Nations included a finding that with an ever-increasing number of descendants not entitled to registration, sometime during the fifth generation, no further descendants will be so entitled.

The benefits conferred by registration and membership are of great import to First Nations women who remain most often the primary caregivers of children. Aboriginal women in Canada experience lower incomes and higher rates of unemployment than Aboriginal men or other women, and in 1996, registered Indians had by far the highest proportion of single mother families (Hull 2001: x). In his 1996 study of Aboriginal single mothers in Canada, Hull concluded (2001: xii):

All Canadian single mothers tend to experience economic disadvantages, including problems in the labour market and low family income, but Aboriginal single mothers experience these problems to a greater degree than others. The low incomes of single mother families and high rates of dependency on government transfer payments among Aboriginal single mothers are clearly documented.

Registered Indians have twice as high a proportion of single mother families as other Canadians. In 1996, more than 25 percent of registered Indian children lived in single mother families, compared to 14 percent of non-Aboriginal children (Hull 2001: xi). Aboriginal women aged 15 to 24 years were found to be more than three times as likely to be single mothers than the general population in that age group, with about one in three Aboriginal mothers single (Hull 2001: xi).

There are additional non-tangible benefits of registration, such as personal, community and cultural identification. The testimony of individual Aboriginal women confirmed this life experience.

I want my children to experience the feeling of belonging because before that, I don't feel that we did, I did, I didn't belong. And my children would like to have status whether there's anything involved in that, except its sort of a recognition kind of a thing. They would like to have it and I think they should have it. There's sort of an unspoken thing for people who have status, its legal. It's just like joining a club. It's far more important than that, but it's like that. Where you want to become a part of something, so you go out and you join a club, you put your name down and you're a part of that club. It's the same kind of thing only much more profound, you get your status you become made up. It's kind of a different thing, but it's highly emotional. It's a big feeling of belonging, so being unattached when you're not recognized. When you do get your status you're recognized... it's a thing of belonging (Huntley and Blaney 1999: 40).

While many First Nations women and their children experience the detrimental effects arising from unstated or unrecognized paternity and the accompanying loss of registration, teenage mothers and their offspring may suffer disproportionately. The impact on First Nations women imparted via the two-parent rule and proof of paternity requirements arguably constitutes discrimination against both them and their children. This issue is considered in further detail in the legal component of this report.

Focus group participants in hearings held by the Special Representative on First Nations Women's Issues found the requirement for First Nations women to identify the paternity of their children to be "offensive, degrading, discriminatory and a potential violation of the rights of Aboriginal women to privacy" (Erickson 2001: 27).

In addition, the two parent rule, and its resulting impacts of reducing the registered population over two generations of successive out-parenting is perceived as further governmental attempts at genocide, assimilation and gradual elimination of the registered Indian population (AFN 1999).

5. CRITICAL CAUSES

Having established the detrimental impacts experienced by women and their children with unstated or unacknowledged Indian paternity, it is crucial to consider why this situation is occurring, and what can be done to address it. The causes underlying unstated paternity are too great to cover in the detail they merit in this report, but they range from administrative issues to a decision not to name the father by the mother.

Unacknowledged paternity can be said to arise where the mother names the father, but not in accordance with the requirements of provincial vital statistics or INAC policy, thereby causing paternity to be considered unstated. Frequently, in the literature, the language of "unstated paternity" subsumes both the categories of unacknowledged and unstated paternity referenced in this report. Clatworthy (2003b) estimated that approximately 50 percent of unstated paternity cases are considered to be unintentional, while the other 50 percent are deemed intentional on the part of the mother.

"Administrative" Difficulties

On the administrative end, problems have been identified with the registration of birth form, which is completed by the mother in hospital (except in Quebec) and names the father along with other details of the birth. Where the birth occurs outside of a medical facility, the parents have 30 days to file the form. Administrative requirements differ from region to region, but in most provinces the registration of birth form must be signed by both parents when they are not married. When the parents are married, most jurisdictions require only one parent's signature (Clatworthy 2003a: 14).

Where the form is not signed by both as required, vital statistics staff in that province contact the parent(s) by mail informing them of the requirement. Where the signature is still not collected within approximately 60 days, the father's name is stricken from the birth registration if it was present (Clatworthy 2003a: 14). The mother may have provided a name but been unwilling or unable to obtain the father's signature, leading to unacknowledged paternity.

The requirement for the father's signature on the birth registration form is highly problematic for those parents living in remote communities without medical facilities. Where the mother must travel outside the community to give birth, the father may not attend and therefore not be present to sign the birth registration.

Vital Statistics staff in all of the regions contacted for this study confirm that they receive many birth registrations which contain the father's identity, but which have not been signed by the father or accompanied by a joint request form. Subsequent efforts by Vital Statistics to obtain signed documents frequently meet with no response (Clatworthy 2003a: 17).

In those remaining areas of the country, vital statistics requires only the mother's signature on the birth registration form, but requires that unmarried parents file a joint request form

with both signatures where the father is to be acknowledged. Again vital statistics sends out a reminder and if the joint request form is not received within roughly 30 days, the fathers' information is stricken from the birth registration form.

The difficulties and expense inherent in amending birth registration information are also identified as a cause of unstated paternity. Clatworthy (2003a: 14-15) noted that most regions allow for changes to be made free of charge during the first 60 days after registration. Changes may still be made after this time by filing a joint request form, affidavit or declaration of paternity document, containing the father's particulars and signed by both parents. However, requirements in most regions for witnessing and notarization along with administrative fees render amendment to birth registration complicated and potentially expensive.

At a Bill C-31 conference hosted by the Native Women's Association of Canada (NWAC 1998: 20),

[a] participant from the NWT questioned when a child is registered under the mother or father's status. Under the law the child from two native parents is registered as a 6(1). A person used to fill out their child's papers at the hospital but now the band does it. Many times the child's father is not there to be added and people will have to pay a fee to change the certificate so the child can be registered properly. She told people to remember to put the baby's father on the birth certificate. If the parent is silent then it is automatically assumed it is a non-native and the process to change this could be a costly one.

Problems with birth registering the father with vital statistics then lead to problems with obtaining Indian registration given that INAC's requirements include birth registration showing the father's name.

As noted earlier, where the birth document is silent on paternity but Indian paternity is claimed, INAC requires statutory declarations by the parents to substantiate the father. However, statutory declarations remain problematic given that commissioners of oaths are not easily located in remote communities and generally charge a fee for their services. In addition, registration of a birth with INAC requires a completed Child Application for Registration as an Indian form accompanied by signed parental consent statements by both parents where paternity is stated.

Clatworthy (2003a: 17) also pointed to "lengthy delays" between birth registration and Indian registration as creating additional barriers to paternal identification as the passage of time may create increased difficulties in amending birth registration. Such difficulties include relationship problems between the mother and father, increased evidentiary requirements and charges or fees.

"Substantive" Difficulties

At the opposite end of the spectrum is the situation whereby the mother decides not to state the father, or the father refuses to acknowledge paternity. Underlying causal factors may

include the mother and father having an unstable relationship, concerns about confidentiality in a small community, and the mother's concerns about child custody and access or her own registration and membership (Clatworthy 2003a: 18). In addition, the pregnancy may be the result of abuse, incest or rape, in which case the mother will likely be unwilling or unable to identify the father.

As the Alberta Native Women's Association stated to the Standing Committee (1988: 46:18):

Paternity certificates are being demanded by Indian Affairs band membership clerks of some of our unmarried mothers when they attempt to register their children. If this child is the result of a rape or incest, if the father is married to someone else or if the relationship ended with bitter feelings by the man, these men will refuse to sign the paternity certificates. This will lead to generations of our people being denied their rightful heritage and rights.

The problems posed by current proof of paternity requirements are reiterated

Thus, single mothers concerned with protecting their children's birthright face a difficult choice: either they submit to an invasion of their privacy and the ensuing social repercussions which may arise in the context of a patriarchal society or they forfeit their children's right to status. Although, it may not be in a father's interest to acknowledge his child, if he fears being held financially responsible, for example, or happens to be married to someone else, an affidavit signed by him acknowledging paternity must be produced in order to register a child as "Indian". The mother may also not wish to disclose the identity of the father, in particular, in cases of sexualized violence. Not only dehumanizing, but to put a woman into the position of having to ask her rapist for the confirmation of his deed is more than absurd. Regardless of the circumstances, women are placed at the mercy of the father's consent (Huntley and Blaney 1999: 24).

It has also been noted that single First Nations mothers often feel the father's background should not be a factor where he is not an active member of the family, and to require his acknowledgment is culturally inappropriate

If one does not name the father of one's child, it is assumed the child's father is non-Indian. This is racist, sexist and is directly against women's cultural rights. Culture is transmitted largely through women... and therefore a child with an Indian mother is an Indian regardless of biological paternity. The single parent rate for native women is very high — in many cases, the father is non-supportive and absent from the lives of both the mother and children. Nowhere in the legislation are Indian men required to name the children they may have fathered (Holmes 1987: 25).

6. LEGAL CONSIDERATIONS

Policy options developed in a vacuum are futile, regardless of how innovative. A fulsome approach to arriving at recommendations that seek to ameliorate unstated and unacknowledged paternity issues requires a consideration of the legal environment. While the potential legal instruments that may apply in the context of the unstated paternity issue are too numerous to be discussed in detail in this paper, those perceived as most relevant are canvassed, including a discussion of cases where applicable.

The Canadian Charter of Rights and Freedoms

The starting point for any discussion in the Canadian context is the Charter. The Charter and the protections contained therein apply to government policy as well as legislation.

Section 7

Two sections of the Charter appear most applicable in the unstated and unrecognized paternity context, the first being section 7.

Everyone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.

In the case of *Canada v. Sinclair*,⁸ Sinclair was deleted by the Registrar from the Indian Registry, prior to exhausting the *Indian Act* protest process, resulting in his loss of all registration benefits. It was argued that this violated his section 7 liberty and security rights.

Sinclair satisfied the first branch of section 7 by demonstrating that his liberty and security rights had been violated. He was deprived of the right to liberty by the decision to delete his name from the federal list and the consequences flowing from that action. The Registrar's decision affected fundamental and important life choices, his personal autonomy to live his own life, and his dignity...

The Registrar's decision also impacted upon his ability to provide the necessities of life and to receive particular health benefits and therefore violated his right to security of the person (Morse 2002: 394).

The court found that Sinclair's loss of registration benefits upon deletion by the Registrar but prior to exhausting the protest process, was an error of law, but did not rule on the section 7 arguments.

This case was overturned by the Court of Appeal⁹ on jurisdictional (rather than legal) grounds but, nonetheless, demonstrates how plaintiffs can attempt to use section 7 rights in the context of Indian status registration.

Section 15

The most relevant section of the Charter for the purposes of this report is subsection 15(1):

(1) – Every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination and, in particular, without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability

The test that will be applied in the context of a section 15 challenge is enumerated in *Law v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* and consists of the following inquiries

- A. Does the impugned law
 - (a) draw a formal distinction between the claimant and others on the basis of one or more personal characteristics, or
 - (b) fail to take into account the claimant's already disadvantaged position within Canadian society resulting in substantively differential treatment between the claimant and others on the basis of one or more personal characteristics?

B. Is the claimant subject to differential treatment based on one or more enumerated and analogous grounds?

And

C. Does the differential treatment discriminate, by imposing a burden upon or withholding a benefit from the claimant in a manner which reflects the stereotypical application of presumed group or personal characteristics, or which otherwise has the effect of perpetuating or promoting the view that the individual is less capable or worthy of recognition or value as a human being or as a member of Canadian society, equally deserving of concern, respect, and consideration?¹⁰

The plaintiff in Aboriginal cases can pick a comparison group that is Aboriginal or non, to establish a pattern of discrimination against a class of persons with similar characteristics (i.e., children of unmarried Indian parents or unwed Indian mothers). The court will then apply a subjective human dignity test, looking at whether the group's human dignity has been impaired, incorporating group members' perspectives

As far back as 1988, the Standing Committee noted residual sex discrimination in the requirement for unmarried Indian women to name the father of their children to establish their children's entitlement to registration and band membership (Standing Committee 1988 46:35). The pending case of *Villeneuve, McGillivray v. Canada*¹¹ deals directly with the unstated paternity issue: a re-amended statement of claim was filed with the Federal Court in 1998, though the case does not appear to have progressed further. According to the statement of claim, the plaintiffs are challenging among other things, the entitlement to registration of a child who was born to a registered Indian mother and father. The mother,

however, elected to keep the identity of the plaintiff's father undisclosed. Accordingly, the child was registered under subsection 6(2) of the *Indian Act* as having only one registered Indian parent. Among other allegations, the plaintiffs claim that Canada has violated their right to equality under the law by following a departmental policy that discriminates against applicants for Indian registration on the grounds of both sex and family status. One remedy sought is that the policy regarding proof of paternity be declared of no force and effect.

In *Gehl v. Canada (Attorney General)*,¹² the plaintiff Lynn Gehl brought a claim against the government for her denial of registration on the basis that her father had unstated paternity, leaving him registered as a 6(2). Partnered with a non-registered person, her father was then unable to pass registration on to his daughter, the plaintiff. In this case, Ms. Gehl argued that she is discriminated against on the basis of her family status, given that a distinction is created between Aboriginal children of wed and unwed parents. A burden is imposed on children of unwed parents and their offspring in the form of a more onerous requirement of proof than that imposed on other applicants for registration. She further alleged that the negative presumption of paternity is based on stereotyping of Indians of unwed parents that goes against their human dignity. Unfortunately, this case was not decided on the merits by the Ontario Court of Appeal, which found that it had been brought in the wrong form to the wrong court. The case is now proceeding by way of statement of claim in the Ontario Superior Court. The plaintiff has alleged a breach of her section 15 equality rights to be registered as an Indian and a breach of her Aboriginal rights under section 35 to be an Indian and member of her Aboriginal community.

While these two section 15 cases are not definitive of the issue, it appears likely that Charter challenges to the *Indian Act* and the Registrar's unstated paternity policy are likely to forge ahead. As noted by Aboriginal law expert Brad Morse (2002: 409):

The Canadian courts have now invoked section 15 on several occasions to suggest that a number of sections of the Indian Act are vulnerable to Charter challenges....

The ongoing judicial assessment of the Indian Act in light of section 15 raises many questions as to the future of the Act. The litigation suggests that the Indian Act will not be struck down entirely; however, many provisions will be invalidated or eviscerated. Although it is not certain when this will happen, it is safe to assume that these changes will not happen overnight. While the litigation may have the effect of transforming the Indian Act into a form of statutory Swiss cheese, this will likely be a gradual process. The high probability of continued successful attack with the many such lawsuits underway at present, and the potential inability of the Act to remain even remotely viable as a continuing legacy of colonialism, has been used as part of the federal justification for the introduction of the First Nations Governance Act (Bill C-7).

Similarly, section 3 of the *Canadian Human Rights Act*,¹³ which prohibits discrimination on the grounds of sex, marital and family status among others, would also apply were it not for

section 67 which exempts the *Indian Act*. In 2000, the Canadian Human Rights Act Review Panel (p. 135) recommended removal of section 67 from the *Human Rights Act*, but to date it remains.

Trociuk

Another section 15 case worthy of consideration, though decided in a different context, is *Trociuk v. Attorney General of British Columbia*,¹⁴ a 2003 decision of the Supreme Court of Canada. In this case, an estranged non-Aboriginal father and mother of triplets were battling over the mother's legislated right to fill out and submit the statement of live birth on her own, marking the father as "unacknowledged by the mother." She alone chose and registered the children's surname, pursuant to the British Columbia *Vital Statistics Act*, and the father was precluded from having the registration altered to include his particulars.

In what appears to be a first in Canada, section 15 equality rights under the Charter were successfully employed by the father to defend the interests of men. The Court found that the statutory absolute discretion conferred on British Columbia mothers to "unacknowledge" a biological father on birth registration and in naming children discriminated on the basis of sex and could not be defended by the saving provisions of section 1 of the Charter. Such a provision violated the human dignity of biological fathers.

However, as the Supreme Court duly noted, there are circumstances where a biological father will be appropriately unacknowledged.

There may be compelling reasons for permitting a mother to unacknowledge a father at birth, to exclude his particulars from the registration, and to permanently preclude his participation in determining the child's surname. Such is the case of a mother who has become pregnant as a result of rape or incest.¹⁵

The court then cited a justice who heard the case at the British Columbia Court of Appeal level.

Newbury J.A. held, and counsel for the respondent, Reni Ernst, argued, that in cases where a mother has good reasons for unacknowledging a father, providing the latter the opportunity to dispute the unacknowledgment would lead to negative effects. Newbury J.A. reasoned that such an opportunity would be "a serious incursion into the interests of the mother" and would not be in the best interests of the child.¹⁶

Finally, the court concluded:

An application procedure could be designed to control the particular negative effects on mothers that may flow from post-unacknowledgment applications. Such effects include unwanted public disclosure of the identities of fathers who have been justifiably unacknowledged, and confrontation in court between mothers and men who have caused them harm. Prowse J.A. has

proposed a procedure that would eliminate both these effects. The legislature could provide that a judge in chambers would alone determine whether a father has been justifiably excluded, based solely on affidavit evidence.¹⁷

It is noteworthy that the Supreme Court considered that such a procedure could be said to have ameliorative purposes or effects for two disadvantaged groups pursuant to subsection 15(1) of the Charter: women who have valid reasons to unacknowledge a father, and children.¹⁸ Such an ameliorative procedure would not be discriminatory in its treatment of biological fathers.

International

Over the years, INAC has endeavoured to develop viable policy options that are responsive to both pending domestic litigation challenges and Canada's international commitments — commitments that many Aboriginal women say are being broken.

The Aboriginal child deprived of his or her status, or of band membership, is thus deprived of the right to take part in the life of his community, contrary to the provisions of Article 27 of the *International Covenant on Civil and Political Rights*, to the almost identical provisions Article XII of the *American Declaration of the Rights and Duties of Man*, which binds Canada since it became a member of the Organization of American States, in January of 1990 and of article 30 of the *Convention on the Rights of the Child* (NWAC and QNWA nd: 9).

Two separate but interconnected groups are impacted by the Registrar's unstated paternity policy: children of unwed parents and their mothers. Those international covenants considered to be most applicable to the subject of this report are canvassed below, though many international instruments may in fact contain applicable elements.

The *Universal Declaration of Human Rights*¹⁹ as the first of the modern human rights treaties, forms the basis for the more specific conventions that followed. Article 2 of the Declaration provides for freedom from discrimination on the basis of numerous characteristics, including sex and birth, while Article 7 states that all are equal before the law and are entitled without discrimination to equal protection of the law. Article 25 might provide fodder for an international challenge to the unstated paternity policy, given the implications for the mother and child's standard of living where there is a denial of registration.

(1) Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.

(2) Motherhood and childhood are entitled to special care and assistance. All children, whether born in or out of wedlock, shall enjoy the same social protection.

With respect to children, who may be denied registration as a result of their illegitimacy, the *Convention on the Rights of the Child*²⁰ may apply. Article 2 of the Convention provides that state parties shall respect and ensure the rights within, without discrimination of any kind, irrespective of the child's or the parent's sex, or birth. Article 8 protects a child's right to preserve her/his identity, including nationality, name and family relations as recognized by law and without unlawful interference. Article 30 provides that children of indigenous origin "shall not be denied the right, in community with other members of his or her group, to enjoy his or her own culture."

The *International Covenant on Civil and Political Rights*²¹ provides protection from discrimination on the grounds of sex and birth in Article 2, while Article 26 provides the standard equality before and equal protection of the law provisions. Article 17 addresses individual privacy rights.

1. No one shall be subjected to arbitrary or unlawful interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to unlawful attacks on his honour and reputation.
2. Everyone has the right to the protection of the law against such interference or attacks.

As noted by the Quebec Native Women's Association (2000: 12):

Consequently, the administrative policy requiring that unmarried women name the father of their child, failing which, the father is presumed to be non-Indian is incompatible with Canada's international obligations. This policy forces the mother to reveal the identity of the Aboriginal father to avoid gravely penalizing her child. It constitutes arbitrary interference with her privacy, contrary to the provisions of Article 17 of the *International Covenant on Civil and Political Rights*.

Article 27 of the *International Covenant on Civil and Political Rights* guarantees that persons belonging to ethnic minorities may enjoy their own culture, in community with the other members of their group. Article 27 was the basis for the success of Sandra Lovelace at the United Nations Human Rights Committee in 1981,²² where she challenged the now infamous *Indian Act* provisions wherein a woman lost Indian registration upon "marrying out." In 1985, the government responded to this international criticism with Bill C-31, restoring registration to these women.

In fact, in 1999, the Human Rights Committee was still commenting on *Lovelace*.

The Committee is concerned about ongoing discrimination against aboriginal women. Following the adoption of the Committee's views in the Lovelace case in July 1981, amendments were introduced to the Indian Act in 1985.

Although the Indian status of women who had lost status because of marriage was reinstituted, this amendment affects only the woman and her children, not subsequent generations, which may still be denied membership in the community. The Committee recommends that these issues be addressed by the State party.²³

Most recently in 2003, the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women²⁴ expressed "serious concern" "about the persistent systematic discrimination faced by aboriginal women in all aspects of their lives." The Committee urged Canada to accelerate its efforts to eliminate discrimination against Aboriginal women, particularly with respect to remaining discriminatory legal provisions and the equal enjoyment of their human rights to education, employment and physical and psychological well-being. It urged Canada to combat patriarchal attitudes, practices and stereotyping of roles relating to Aboriginal women and requested "comprehensive information on the situation of aboriginal women" in Canada's next report.²⁵

7. CRITICAL OPTIONS

This paper proposes a variety of options that explore ways to address the needs of First Nations women and their children with unstated paternity, in relation to registration and in a manner consistent with the legal environment.

It is the opinion of the author that the numerous challenges described in this report cannot be resolved without addressing INAC policy in a fairly fundamental way.

Maintain the Status Quo

The first option is to maintain the status quo; in other words, do nothing, but wait and see where litigation and political pressures take INAC. Self-explanatory, and the least proactive of all the options, it does not address what is likely to be increasing litigation on the issue and the possibility of a high court decision rendering the policy inoperable. It also does not address the political environment, in which many First Nations men and women increasingly challenge the legitimacy of the federal government defining "Indianness." Nor does it address the children, those who suffer for the actions or oversights of their biological parents under a policy that is not in their best interests.

Departmental Prioritization

Departmental prioritization of the unstated paternity issue could include more targeted research and exploration of policy options, including the involvement of focus groups and vetting by stakeholders, most particularly within the First Nations community and by First Nations women. Although some modest research, educational and administrative initiatives regarding unstated paternity have been undertaken, the issue requires greater commitment from the Department. While recognizing that unstated paternity issues have regional and First Nation specific characteristics, INAC could develop and implement a national initiative with stakeholder input.

The Report of the Special Representative recommends that the government conduct a Bill C-31 impact study and that the terms of reference for this study be developed with Aboriginal people at the grass roots (Erickson 2001: 33). The Special Representative also calls for more involvement of and funding for Aboriginal women's groups so they can make submissions to government and participate in consultation processes (Erickson 2001: 50). The Aboriginal Women's Action Network has also called for related national conferences, qualitative research projects, and evaluation of INAC's implementation of C-31 (Huntley and Blaney 1999: 75).

While departmental prioritization is an improvement on the status quo, the unstated paternity issue was flagged as discriminatory by the parliamentary Standing Committee as far back as 1988 (p. 46: 35), allowing sufficient time in the intervening years to address this failing. Departmental prioritization does not address the volume of youth being inappropriately registered or denied registration altogether every year and the resulting impacts on their

quality of life and well-being. Nor does it take into account pending and anticipated litigation on the issue.

Educational Initiatives

Any education initiatives pertaining to paternity and Indian registration must be targeted to both men and women. Men must receive an equal educational focus, since they are the fathers whose signatures may be missing or withheld. As noted by a participant at an Aboriginal Women's Roundtable on Gender Equality:

Our biggest problem is our men who are our leaders. They have never lost status, so they need to be educated about this. However, the challenge is how are we going to educate them? This fight has to have the Chief's support. Our job is to protect the next seven generations and we can start the education process right in our own homes (SWC 2000: 6).

Clatworthy (2003a: 20-22) noted an absence of printed informational material concerning birth, Indian registration and unstated paternity for distribution to expectant parents, as well as a need for community-based group workshops, information sessions and other educational initiatives. It is suggested that initiatives specifically focussed on teens and pre-teens might begin to address their disproportionate representation in cases of unstated paternity.

Women participating in the Special Representative focus groups commented on the need to educate Aboriginal women on the implications of marriage and paternity for their children. Here, the suggestion was that Canada make funding available to Aboriginal women's organizations to develop these educational materials, and that government ensure they are widely distributed across Canada (Erickson 2001: 22-23 and 31). These women also felt they did not receive adequate information pertaining to governmental policy changes and consultation processes and recommended that information be more thoroughly disseminated to the grass-roots level (Erickson 2001: 48).

Educational options championed by the Aboriginal Women's Action Network include the following.

- Support advocacy and educational services to be designed and provided by Aboriginal women.
- Revisit information packages under the direction of Aboriginal women.
- Reinstate the 1-800 number for the Registrar's office.
- Provide financial assistance to Native women's organizations for capacity building and undertaking communications (Huntley and Blaney 1999).

Indian and Northern Affairs Canada could also enhance the role of Indian Registry administrators who discover and obtain the appropriate supporting documents and signatures

for "field events"²⁶ in their community then report these events to the regional office or enter the events directly in the Indian Register. Registry administrators are based in First Nations communities and are, therefore, well positioned to undertake local education initiatives.

While education is generally a valuable initiative, it will not address the current litigation environment, nor will it impact on the ongoing loss of, or incorrect registration in the near future. Most important, while educational initiatives will address some situations in which paternity is unstated, others will remain, such as situations in which the mother will not/cannot identify the father.

Remedy "Administrative" Issues

Administration of provincial vital statistics acts contributes to unstated and unacknowledged paternity, given that INAC heavily relies on birth registration for proof of parentage. Addressing some of the following more administrative concerns (noted by Clatworthy and others), would likely result in a reduction in unstated/unacknowledged paternity.

- Have INAC or band councils provide accompaniment moneys for the father where the mother is giving birth outside of the community; he will then be present to sign the birth registration form.
- Alternatively, joint request forms for birth registration could be signed in the community prior to the mother leaving to give birth.
- Provide more administrative support and interpretation services in communities with respect to preparation of documents, and communications with outside agencies. The government could establish independent local and regional "advocacy" offices or could enhance the role of Indian Registry administrators.
- Indian and Northern Affairs could liaise with provincial/territorial vital statistics agencies to discuss where changes might be made to some administrative problems including signing the birth registration form, and subsequent amendments.
- Use alternatives to notarization for amendments to the birth registration or the occasional provision of a commissioner of oaths to the community, or an INAC official authorized under section 108 of the *Indian Act*.

Administrative measures may assist in reducing the number of First Nations children with unstated or unacknowledged paternity, but will not address what is arguably the most grievous of situations, where the mother has reason for not disclosing paternity or the father refuses acknowledgment. It also does not address the litigation environment and any discrimination existent via the Registrar's policy.

Registrar's Policy Change

While the two-parent rule is contained in section 6 of the *Indian Act*, the evidentiary requirements for proof of paternity are contained in the Registrar's policy. Policy is changed far more easily than legislation. The previous 1970 incarnation of the *Indian Act* provided that the child of a registered mother was entitled to registration unless the child's father was proven non-registered. Nothing in the literature reviewed for this report indicates that this approach opened the floodgates to registration for children not so entitled.

As far back as 1988, three years after the Bill C-31 amendments, the Standing Committee (1988: 46-20) recommended:

We recommend that as there is no legal requirement in the Act for unmarried Indian women to name the father of their children in order to establish their entitlement to registration and band membership, the practice be discontinued immediately. An affidavit or statutory declaration simply swearing or declaring the status of the father without naming him should be sufficient to satisfy the requirements of the application for reinstatement.

The Quebec Native Women's Association (2000: 13) agrees. "There is no excuse for refusing to discontinue this administrative practice. As stated by the Standing Committee, an affidavit or statutory declaration declaring the status of the father without naming him or requiring his signature, should be sufficient."

The Report of the Special Representative also recommends that the federal government abandon its presumption that the father of a First Nations child is not First Nations (Erickson 2001: 28). A policy wherein the child of a registered Indian woman who swears that the father is also registered, is entitled to registration on the basis of both parent's heritage would address the concerns cited by the Standing Committee and by First Nations women's groups. It would remedy any discrimination arising from the current policy and address unstated paternity litigation, while staunching the flow of loss of and incorrect registration pursuant to the policy.

If INAC has concerns about opening the floodgates to incorrect registration, than a policy similar to that contained in the 1970 Act could be instituted, notifying bands of registration by standard form, and allowing them one year to rebut registered Indian paternity. At the very least, INAC policy should be changed to include a *Trociuk* style amendment, wherein women whose pregnancies are the result of abuse, incest and rape, and who want to "unacknowledge" the father, may file an affidavit as to registered Indian paternity. This would be an ameliorative approach for those women disadvantaged on the basis of sex, and for those children who are disadvantaged based on the conditions of their birth.

Amend the *Indian Act*

Indian and Northern Affairs could undertake to open up the *Indian Act* and amend the two-parent rule contained in section 6, replacing it with one type of registration that could be determined any number of ways including by descent from one Indian parent. This would

address the immediate issues concerning Indian women and unstated paternity, as it would no longer be a determining factor for registration of the children of one Indian parent. This would also effectively abolish the second generation cutoff rule.

The Aboriginal Women's Action Network reported that:

To categorise is to separate, divide and exclude. With Bill C-31's new class of "Indians" registered under 6(2), in the future, even more people will be excluded and stripped of their rights....

Because of the second generation cut-off rule contained in the amendment, Bill C-31 has been called the Abocide Bill. In fact, since more and more people fall under the 6(2) category, some bands may only preserve their numbers if their members choose to marry (or have children with) status Indians. Generation genocide is another term which has been used to describe the long-term effects of the legislation (Huntley and Blaney 1999: 54).

It would also accord with the feelings of some First Nations' women that registration should be determined by the mother. "Women at this focus group feel that if the mother is a status Indian, then her child should be registered as a status Indian. One woman stated 'it isn't the government's business who the child's father is.' Another woman stated that 'it should be the women's right to decide the status of their children'" (Erickson 2001: 29).

The women also commented on the divisive nature of categories of registration such as 6(1) and 6(2) created by Bill C-31, with the recommendation that "the categorization of status Indians should be eliminated" (Erickson 2001: 36). They recommended that 6(1) and 6(2) be repealed and replaced with a provision that states that all persons of Indian ancestry are entitled to be Indian under the Act (Erickson 2001: 86).

The Aboriginal Justice Inquiry (1991: c.5) suggested:

Any person designated as a full member of a recognized First Nation in Canada be accepted by the federal government as qualifying as a registered Indian for the purposes of federal legislation, funding formula and programs.

The category of so-called "non-status" or "unregistered" Indians should disappear. It is thoroughly inappropriate for the federal government to possess the authority or to legislate in such a way as to divide a people into those it will regard legally as being members of the group and those it will not, on grounds that violate the cultural, linguistic, spiritual, political and racial identity of these people.

The *Indian Act* should be amended to entitle any person to be registered who is descended from an Indian band member.

It is beyond the scope of this report to propose a new registration scheme for the *Indian Act*, though it appears likely that in years to come the Act will be subject to increasing challenges. Changes to the Act could circumvent some if not all registration-related litigation, however, passing legislation in this area not only takes years but is also not guaranteed to succeed. Legislative amendment may be on the horizon, but is not sufficiently timely to offer the best solution for the unstated paternity issue in the here and now.

Remove Registration from the *Indian Act*

Distaste for the entire registration system emerged in focus groups held by the Special Representative, wherein Aboriginal women voiced the alien nature of the *Indian Act* to Aboriginal culture. These participants felt the registration and membership provisions of the Act should either be amended to respect traditional ways (such as matrilineal heritage) or the Act should be abolished altogether in favour of traditional laws (Erickson 2001: 23).

It has been suggested that the *Indian Act* provisions be replaced with First Nations governance and citizenship codes. As stated by Nathan McGillivray, the grandfather of the child plaintiff in *Villeneuve, McGillivray v. the Queen*, (discussed above) remedying the existing Act and accompanying deficiencies is no longer enough.

And we've been, we filed a claim in court, federal court of Canada in '91 with the assistance of our Chief and Council that she be reinstated as with her full treaty status meaning that we wanted her in section 6-1. At that point generally that's what we wanted. But as we dealt with this issue it became more apparent that we need to develop our own membership citizens, citizenship codes in our communities where they will be recognized by the government.

And I think this is where we need to go. We need to replace section 6-2 with our own legislation, with our own by-laws. Certainly we talk about the governance and that's part of it. You know we need to develop that. We need to ensure that our First Nations citizens are protected in our own constitution (AFN 2001).

Removal of registration from the *Indian Act* could accord with the trend in jurisprudence pertaining to treaty rights, indicating that entitlement will be determined on whether an individual claimant has a "substantial connection" to the Indian band signatories and descent from one of the original signatory Indians.²⁷ Courts across Canada have indicated that non-registration under the *Indian Act* is not to be equated with treaty non-entitlement, indicating that there are other more important determinants. A similar rationale could be applied in determining entitlement to INAC's programming base for registered Indians.

The *Indian Act's* determination of Indian registration is likely to be subjected to increasing legal and political challenge in the years to come. However, even more so than amendments

to the *Indian Act*, the removal of registration from the Act and the subsequent development of alternative First Nations approaches is likely to be a gradual and painstaking process, rendering it a less tenable option for addressing unstated and unacknowledged paternity.

RECOMMENDATIONS

Recommendation 1: The Registrar's policy regarding evidentiary requirements for proof of paternity should be amended to allow an unmarried First Nations woman (or man) to swear an affidavit or declaration that the other parent of her (or his) child is a registered Indian. The child would then be entitled to registration on the basis of having two registered Indian parents. To address any "floodgates" concerns, INAC could institute a system wherein bands are notified of such a registration by standard form and allowed a year to rebut paternity (or maternity). Further policy and legal analysis should be conducted to ascertain whether this policy change should also apply to non-registered parents (Aboriginal and non-) who claim a registered Indian parent of their child, and to determine ways to curb possible abuse.

Recommendation 2: At the very least, the Registrar's policy should be changed to include a *Trociuk* style amendment, wherein women whose pregnancies are the result of abuse, incest or rape, and who want to "unacknowledge" the father may file an affidavit as to Indian registration paternity without naming the father.

Recommendation 3: Indian and Northern Affairs Canada should facilitate access to the necessary resources where an affidavit by the birth mother is required, for example a commissioner of oaths or person empowered under the *Indian Act*.

Recommendation 4: Indian and Northern Affairs Canada should undertake educational initiatives to address high rates of unstated paternity, directed equally toward men and women. While a national educational policy could be developed, these initiatives should be regional and community focussed, and implemented at the local level. Education is particularly important if Recommendation 1 is not adopted.

Recommendation 5: Indian and Northern Affairs Canada should engage in provincial/territorial vital statistics act discussions to ascertain where administrative difficulties can be remedied, for example with joint request forms prior to the birth for remote communities. Indian and Northern Affairs should also undertake independent initiatives geared toward addressing administrative challenges in the birth registration process, such as provision of accompaniment moneys and community-based administrative assistance. This could be accomplished through enhancing the role of Indian Registry administrators. Again, administrative measures are particularly important if Recommendation 1 is not adopted.

Recommendation 6: First Nations women's representative groups are key stakeholders and should be consulted throughout the development of any policy and legislative change, educational initiatives or administrative approaches. Where necessary, they should receive funding to facilitate their involvement.

Recommendation 7: Given the possibilities for imposition of more members on First Nations communities, First Nations representative groups should be consulted throughout the development of any policy or legislative change.

BIBLIOGRAPHY

Cases

Corbiere v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs), [1999] 2 S.C.R. 203.

Courtois v. Canada (Department of Indian Affairs and Northern Development), [1991] 1 C.N.L.R. 40.

Deer v. Mohawk Council of Kahnawake, [1991] 2 F.C. 18.

Gehl v. Canada (Attorney General), [2002] O.J. No. 3393.

Moses v. Canada, [2003] F.C.J. No. 1835.

Moses v. Canada, [2002] F.C.J. No. 1444.

Perron v. Canada (Attorney General), [2003] O.J. No. 1348.

Trociuk v. British Columbia (Attorney General), [2003] 1 S.C.R. 835.

Villeneuve, McGillivray v. Canada, Re- Amended Statement of Claim, August 20, 1998.

Other

Canadian Charter of Rights and Freedoms, Part I of the *Constitution Act, 1982*, being Schedule B to the *Canada Act 1982 (U.K.)*, 1982, c. 11.

Canadian Human Rights Act, R.S. 1985, c. H-6.

Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Canada. 13-31/01/2003. A/58/38 (Concluding Observations).

Concluding Observations of the Human Rights Committee: Canada. 07/04/99. CCPR/C/79/Add.105 (Concluding Observations/Comments).

Convention on the Rights of the Child. Adopted by the General Assembly, United Nations. November 20, 1989.

Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women. Adopted by the General Assembly, United Nations. December 18, 1979.

Indian Act, R.S.C. 1985, c. I-5, as am.

International Covenant on Civil and Political Rights. Adopted by the General Assembly, United Nations. December 16, 1966.

Universal Declaration of Human Rights. Adopted by the General Assembly, United Nations. December 10, 1948.

Publications

Aboriginal Justice Inquiry. 1991. *Report of the Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba*. Winnipeg: Government of Manitoba.

AFN (Assembly of First Nations). 1999. Resolution: Future Impact of Indian Act Amendment (Bill C-31) on First Nations Population. Ottawa: Assembly of First Nations.

———. 2001. Transcription: Discussing Bill C-31 at the 22nd Annual General Assembly. Halifax: Assembly of First Nations.

Brooks, Cheryl. 1991. *In Celebration of Our Survival: The First Nations of British Columbia*. British Columbia: UBC Press.

Canada, INAC (Indian and Northern Affairs Canada). 1990. *Impacts of the 1985 Amendments to the Indian Act (Bill C-31)*. Ottawa: Indian and Northern Affairs Canada.

———. 2001. *Aboriginal Women: A Profile from the 1996 Census*. Ottawa: Indian and Northern Affairs Canada.

———. 2003. *Policies on Indian Registration*. Ottawa: Indian and Northern Affairs Canada.

Canada, Indian and Northern Affairs Canada and Statistics Canada. nd. *Registered Indian Population Projections for Canada and Regions 2000-2021*. Ottawa: Indian and Northern Affairs Canada.

Canada, Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development. 1988. *C-31 Fifth Report*. Ottawa: House of Commons.

Canada, SWC (Status of Women Canada). 2000. *Aboriginal Women's Roundtable on Gender Equality Roundtable Report*. Ottawa: Status of Women Canada.

Canadian Feminist Alliance for International Action. 2003. *Canada's Failure to Act: Women's Inequality Deepens. Submission to the United Nations Committee on the Elimination of Discrimination Against Women*. Ottawa: Canadian Feminist Alliance for International Action.

Canadian Human Rights Act Review Panel. 2000. *Report of the Canadian Human Rights Review Act Panel*. Ottawa: Minister of Justice.

- Clatworthy, Stewart. 1992. *Population Implications of the 1985 Amendments to the Indian Act, Final Report*. Ottawa: Indian and Northern Affairs Canada.
- . 1994. *Revised Projection Scenarios Concerning the Population Implications of Section 6 of the Indian Act*. Ottawa: Indian and Northern Affairs Canada.
- . 1997. *Implications of First Nations Demography: Final Report*. Ottawa: Indian and Northern Affairs Canada.
- . 2000. *Paternal Identity and Entitlement to Indian Registration: The Manitoba Context*. Ottawa: Indian and Northern Affairs Canada.
- . 2001. *First Nations Membership and Registered Indian Status*. Ottawa: Indian and Northern Affairs Canada.
- . 2003a. *Factors Contributing to Unstated Paternity*. Ottawa: Indian and Northern Affairs Canada.
- . 2003b. *Factors Contributing to Unstated Paternity Lecture*. February 21. Video.
- Eberts, Mary. nd. *Aboriginal Women's Rights Are Human Rights*. Ottawa: Native Women's Association of Canada.
- Erickson, Mavis. 2001. *Where Are the Women: Report of the Special Representative on the Protection of First Nations Women's Rights*. Ottawa: Indian and Northern Affairs Canada.
- Furi, Megan and Jill Wherrett. 2003. *Indian Status and Band Membership Issues*. Ottawa: Library of Parliament.
- Gehl, Lynn. 2000. "'The Queen and I': Discrimination Against Women in the Indian Act Continues." *Canadian Women Studies*. 20(2): 64-69.
- Green, Joyce. 2001. "Canaries in the Mines of Citizenship: Indian Women in Canada." *Canadian Journal of Political Science*. 34: 715-738.
- Holmes, Joan. 1987. *Bill C-31 Equality or Disparity? The Effects of the New Indian Act on Native Women*. Ottawa: Canadian Advisory Council on the Status of Women.
- Hull, Jeremy. 2001. *Aboriginal Single Mothers in Canada 1996: A Statistical Profile*. Ottawa: Indian and Northern Affairs Canada.
- Huntley, A. and Fay Blaney. 1999. *Bill C-31: Its Impact, Implications and Recommendations for Change in British Columbia - Final Report*. Vancouver: Aboriginal Women's Action Network.

- Jordan, Elizabeth. 1995. "Residual Sex Discrimination in the Indian Act: Constitutional Remedies." *Journal of Law and Social Policy*. 11: 213-240.
- Krosenbrink-Gelissen, Lilianne Ernestine. 1991. *Sexual Equality as an Aboriginal Right*. Fort Lauderdale: Verlag Breitenbach Publishers.
- McIvor, Sharon. 1994. "The Indian Act as Patriarchal Control of Women." *Aboriginal Women's Law Journal*. 41(1): 41-52.
- Morse, Bradford. 2002. "Symposium: 20 Years Under the Charter: Twenty Years of Charter Protection: The Status of Aboriginal Peoples under the Canadian Charter of Rights and Freedoms." *Windsor Yearbook of Access to Justice*. 21: 385-424.
- NWAC (Native Women's Association of Canada). 1988. *Report of the Native Women's Association of Canada on Preliminary Impacts and Concerns Flowing from the Implementation of Bill C-31*. Ottawa: Native Women's Association of Canada.
- . 1998. *Bill C-31: Unity for Our Grandchildren Conference Proceedings*. Ottawa: Native Women's Association of Canada.
- NWAC and QNWA (Native Women's Association of Canada and Quebec Native Women's Association). nd. *Quebec Native Women and Bill C-7*. Ottawa: Native Women's Association of Canada.
- Paul, Pam. 1990. *Bill C-31: The Trojan Horse: an Analysis of the Social Economic and Political Reaction of First Nations People as a Result of Bill C-31*. Master's thesis. University of New Brunswick, 1990. Moncton: University of New Brunswick.
- Public History. 2003. *A Select and Annotated Bibliography Regarding Bill C-31 and Aboriginal Women's Concerns Relating to Gender Politics, Band Membership and Aboriginal Identity* (Draft). Ottawa: Indian and Northern Affairs Canada.
- QNWA (Quebec Native Women's Association). 2000. *A Presentation to the Special Representative of Indian and Northern Affairs Canada Re: Proposed Changes to the Indian Act and to the Administration of the Indian Act*. Montréal: Quebec Native Women's Association.
- Royal Commission on Aboriginal Peoples. 1996. "Women's Perspectives." *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples*. 4(2): 7-106.
- Sodhi, Gurpreet Kaur. 1996. *Ignored Are the Wives and Children: Voices from Band Councils and Native Organizations during the Special Joint Committee of 1946-1948 and the Standing Committee on Bill C-31*. Ottawa: National Library of Canada.

ENDNOTES

¹ R.S.C. 1985, c. 32(1st Supp.), R.S.C. 1985, c. 43 (4th Supp.).

² First Nations and Indian are both used to indicate peoples with Indian status pursuant to the *Indian Act*.

³ R.S.C. 1970, c. I-6, as am.

⁴ Commonly referred to as the “cousins” and “siblings” impacts.

⁵ 1970, s. 11(1)(e) and 12(2).

⁶ Vital statistics ultimately requires a paternal signature where parents are unmarried; see Chapter 5.

⁷ Where a woman previously lost registration due to out-marriage and has been reinstated under 6(1) pursuant to Bill C-31, she and her children remain disadvantaged. Her child with unstated or unrecognized paternity will be registered under 6(2), while the child of her brother, married to a non-Aboriginal woman who was registered prior to 1985, will be registered pursuant to 6(1). This is commonly referred to as the “cousins” issue.

⁸ *Canada (Registrar of Indian Register) v. Sinclair*, [2002] 3 F.C. 292.

⁹ *Canada (Indian and Northern Affairs) v. Sinclair*, [2003] FCA 265.

¹⁰ [1999] 1 S.C.R. 497, para 3.

¹¹ *Villeneuve, McGillivray v. Canada*, Re- Amended Statement of Claim, August 20, 1998.

¹² [2002] O.J. No. 3393.

¹³ R.S. 1985, c. H-6.

¹⁴ [2003] 1 S.C.R. 835.

¹⁵ *Ibid.*, para 25.

¹⁶ *Ibid.*, para 26.

¹⁷ *Ibid.*, para 38.

¹⁸ *Ibid.*, para 27.

¹⁹ Adopted by the General Assembly, United Nations, Resolution 217 A (III), December 10, 1948.

²⁰ Adopted by the General Assembly, United Nations, Resolution 44/25, November 20, 1989, entry into force September 2, 1990.

²¹ Adopted by the General Assembly, United Nations, Resolution 2200A (XXI), December 16, 1966, entry into force March 23, 1976.

²² *Sandra Lovelace v. Canada*, Communication No. R.6/24, U.N. Doc. Supp. No. 40 (A/36/40) at 166 (1981).

²³ Concluding Observations of the Human Rights Committee: Canada, 07/04/99, CCPR/C/79/Add.105 (Concluding Observations/Comments), para 19.

²⁴ The Committee oversees the *Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women*, adopted by the General Assembly, United Nations, Resolution 34/180, December 18, 1979, entry into force September 3, 1981.

²⁵ Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Canada, 13-31/01/2003, A/58/38 (Concluding Observations), paras 361-362.

²⁶ An event occurring on or after April 17, 1985 and delegated by the Registrar to field officers to enter into the Indian Register.

²⁷ See for example, *Simon v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 387.

**Projects Funded through Status of Women Canada's Policy Research Fund
Call for Proposals Bill C- 31 – Membership and Status - Unrecognized
and Unstated Paternity***

*Seeking Alternatives to Bill C-31: An Investigation of Matrilineal Models of First Nations
Citizenship and Community Membership Policies*

Jo Anne Fiske and Evelyn George

Indian Registration: Unrecognized and Unstated Paternity

Michelle M. Mann

* Some of these papers are still in progress and not all titles are finalized.

We Value Your Feedback

Your comments and suggestions can help us make sure our publications are useful. If you have a moment, please answer and return the following questionnaire. Thank you for your time.

Title of Report _____

- [illegible]

a) Which part of the report did you find most helpful?

(continued)

b) How could it have been more useful?

2. How did you use the report? As a tool in:

- ☐
- Policy development
- ☐
- Policy research
- ☐
- Advocacy

☐ Other _____

3. Are you affiliated with:

- ☐
- Women's Organisations
- ☐
- Federal Government

- ☐
- Other non-governmental organisations
- ☐
- University/college

- ☐
- Provincial/Territorial Government
- ☐
- Municipal Government

☐ Other: _____

Please return this questionnaire by mail or fax to:

Status of Women Canada
Research Directorate
McDonald Building
123 Slater Street, 10th Floor
Ottawa, Ontario
K1P 1H9

Fax (613) 995-4800



Inscription des Indiennes et des Indiens : la question de la paternité non reconnue ou non déclarée

Michelle M. Mann



Recherche
en matière de politiques
Policy Research



Condition féminine
Canada

Status of Women
Canada

Canada

**Inscription des Indiennes et des Indiens :
la question de la paternité non reconnue ou non déclarée**

par

Michelle M. Mann

La recherche et la publication de la présente étude ont été financées par le Fonds de recherche en matière de politiques de Condition féminine Canada. Les opinions exprimées sont celles de l'auteure et ne reflètent pas nécessairement la politique officielle de Condition féminine Canada ou du gouvernement du Canada.

Juin 2005

Condition féminine Canada se fait un devoir de veiller à ce que toutes les recherches menées grâce au Fonds de recherche en matière de politiques adhèrent à des principes méthodologiques, déontologiques et professionnels de haut niveau. Chaque rapport de recherche est examiné par des spécialistes du domaine visé à qui on demande, sous le couvert de l'anonymat, de formuler des commentaires sur les aspects suivants :

- l'exactitude, l'exhaustivité et l'actualité de l'information présentée;
- la mesure dans laquelle la méthodologie et les données recueillies appuient l'analyse et les recommandations;
- l'originalité du document par rapport au corpus existant sur le sujet et son utilité pour les organisations oeuvrant pour la promotion de l'égalité, les groupes de défense des droits, les décisionnaires, les chercheuses ou chercheurs et d'autres publics cibles.

Condition féminine Canada remercie toutes les personnes qui participent à ce processus de révision par les pairs.

Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives Canada

Mann, Michelle M.

Inscription des Indiennes et des Indiens : la question de la paternité non reconnue ou non déclarée / par Michelle M. Mann.

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.

Également disponible sur l'Internet.

Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 0-662-69073-7

No de cat. SW21-120/2005

1. Indiens d'Amérique – Nationalité indienne – Canada.
2. Indiens d'Amérique – Droit – Canada.
3. Indiens d'Amérique – Droits – Canada.
4. Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada.
5. Indiens d'Amérique – Canada – Relations avec l'État.
6. Reconnaissance d'enfant – Canada.
7. Canada. Loi sur les Indiens.
8. Indiennes d'Amérique – Politique gouvernementale – Canada.
9. Droits de l'homme – Canada.
10. Discrimination – Canada.
- I. Canada. Condition féminine Canada.
- II. Titre.
- III. Titre: Indian registration : unrecognized and unstated paternity.

E92.M36 2005

342.710872

C2005-980147-6F

Gestion du projet : Beck Dysart et Jo Anne de Lepper, Condition féminine Canada

Coordination de l'édition et de la traduction : Cathy Hallessey, Condition féminine Canada

Révision et mise en page : PMF Services de rédaction inc.

Traduction : Lexi-tech International

Pour d'autres renseignements, veuillez communiquer avec la :

Direction de la recherche

Condition féminine Canada

123, rue Slater, 10^e étage

Ottawa (Ontario) K1P 1H9

Téléphone : (613) 995-7835

Télécopieur : (613) 957-3359

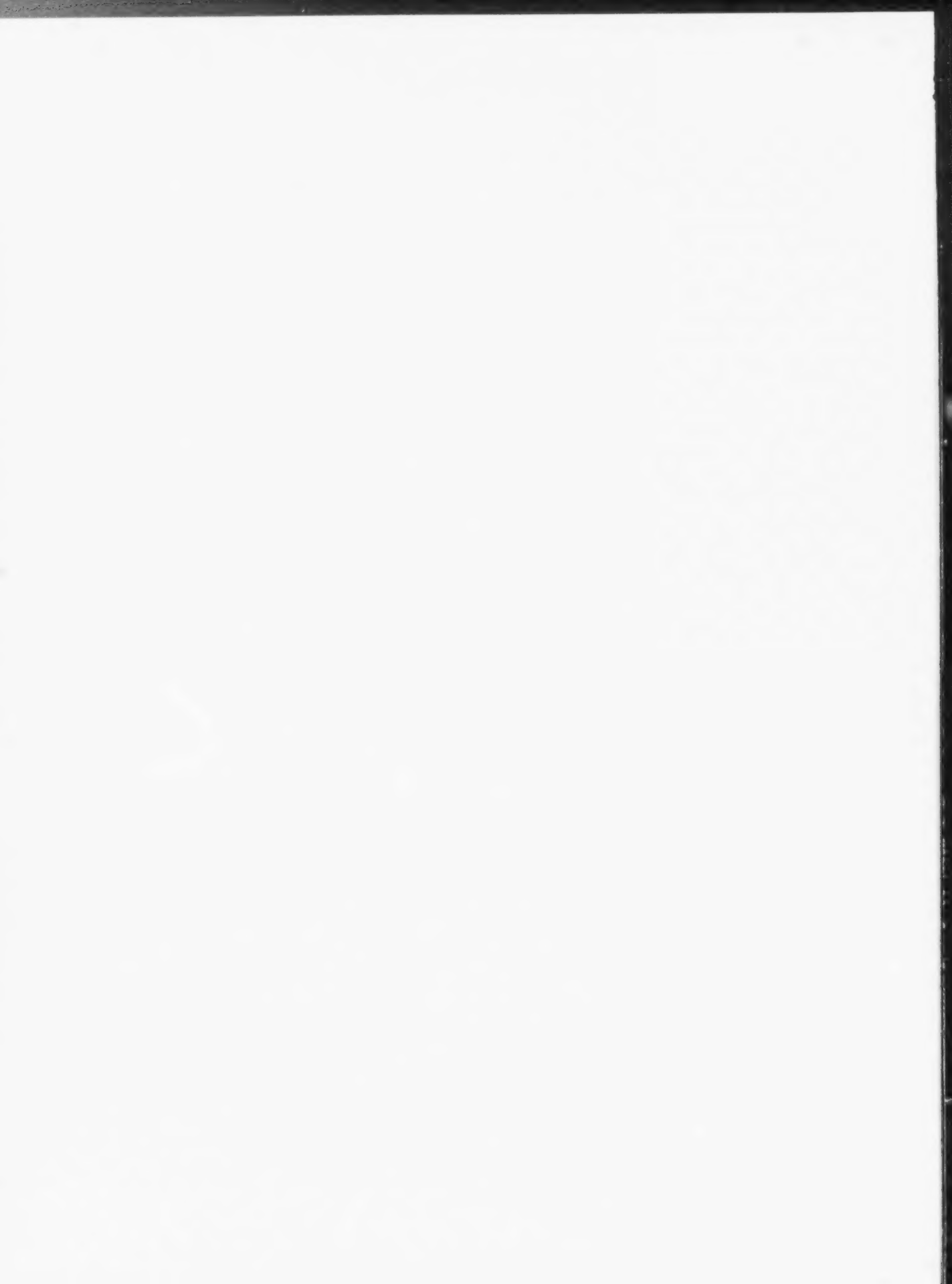
ATME : (613) 996-1322

Ce document peut également être téléchargé
à partir du site Web de Condition féminine

<<http://www.swc-cfc.gc.ca/>>

<<http://www.swc-cfc.gc.ca/>>

« Le succès que nous obtiendrons, en tant que société, en vue de permettre aux mères seules autochtones d'améliorer leur situation financière aura un effet considérable sur les enfants autochtones et sur l'avenir du Canada. » (Hull 2001 : xiii).



RÉSUMÉ

Le présent rapport explore diverses orientations stratégiques proposées au registraire du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien pour régler les problèmes liés à l'inscription des Indiennes et des Indiens ainsi qu'à la paternité non déclarée ou non reconnue. L'objectif stratégique consiste à formuler des recommandations qui permettront de s'attaquer aux causes et d'éviter les conséquences de la paternité non déclarée, dans le respect des principes de non-discrimination de la *Charte canadienne des droits et libertés* et des diverses conventions internationales ratifiées par le Canada en matière de droits de la personne. Le rapport trace un bref survol des dispositions pertinentes de la *Loi sur les Indiens*, des politiques actuelles du registraire en matière de paternité non déclarée, ainsi que des principales causes et conséquences de ce problème. Il fait ensuite l'examen de lois pertinentes en matière de droits de la personne qui sont en vigueur au Canada et à l'étranger, pour se terminer sur une analyse critique des orientations stratégiques à envisager et les recommandations à mettre en oeuvre.

TABLE DES MATIÈRES

ACRONYMES	ii
PRÉFACE	iii
AU SUJET DE L'AUTEURE	iv
FAITS SAILLANTS	v
1. INTRODUCTION	1
2. LA LOI SUR LES INDIENS	3
3. LA POLITIQUE DU REGISTRAIRE	5
4. PRINCIPALES CONSÉQUENCES DE LA PATERNITÉ NON DÉCLARÉE	8
5. PRINCIPALES CAUSES DE LA PATERNITÉ NON DÉCLARÉE	11
Les difficultés de nature « administrative »	11
Les difficultés « de fond »	13
6. CONSIDÉRATIONS JURIDIQUES	15
La <i>Charte canadienne des droits et libertés</i>	15
Le cadre législatif international	19
7. PISTES DE SOLUTION INTÉRESSANTES	22
Le maintien du statu quo	22
La mise en priorité du problème par AINC	22
Les initiatives de sensibilisation	23
Les solutions aux obstacles administratifs	24
La modification de la politique du registraire	25
La modification de la <i>Loi sur les Indiens</i>	26
L'abolition des dispositions sur l'inscription dans la <i>Loi sur les Indiens</i>	27
8. RECOMMANDATIONS	29
BIBLIOGRAPHIE	31
NOTES DE FIN	35

ACRONYMES

AFAC	Association des femmes autochtones du Canada
AINC	Affaires indiennes et du Nord canadien
APN	Assemblée des Premières Nations
CFC	Condition féminine Canada
FAQ	Femmes Autochtones du Québec
SCO	Southern Chiefs Organization

PRÉFACE

Une bonne politique gouvernementale est fonction d'une bonne recherche en matière de politiques. C'est pour cette raison que Condition féminine Canada a établi le Fonds de recherche en matière de politiques en 1996. Il appuie la recherche comparative entre les sexes sur des enjeux liés aux politiques gouvernementales qui doivent faire l'objet d'une analyse comparative entre les sexes. L'objectif visé est de favoriser les débats publics sur les enjeux liés à l'égalité entre les sexes afin de permettre aux personnes, aux groupes, aux responsables de l'élaboration des politiques et aux analystes des politiques de participer plus efficacement à l'élaboration de politiques équitables.

La recherche peut porter sur des enjeux nouveaux et à long terme, ou sur des questions à court terme dont l'incidence sur chacun des sexes requiert une analyse. Le financement est accordé au moyen d'un processus d'appel de propositions ouvert et en régime de concurrence. Un comité externe, non gouvernemental, joue un rôle de premier plan dans la détermination des priorités de la recherche, le choix des propositions financées et l'évaluation du rapport final.

Le présent rapport de recherche fait suite à un appel de propositions lancé en septembre 2003, sous le thème « Projet de loi C-31 – L'inscription au registre des Indiens, l'appartenance à la bande et la reconnaissance de la paternité ».

L'obtention du statut d'Indien et l'appartenance à la bande ont des répercussions sur les membres des Premières Nations leur vie durant. Car pour bénéficier des services sociaux, du soutien financier et des services de santé qui leur sont garantis, ainsi que pour avoir part aux obligations et aux privilèges rattachés à la citoyenneté, celles et ceux que l'on désigne comme *Indiens* en vertu de la *Loi sur les Indiens*, doivent en général figurer à la fois sur le registre des Indiens et sur la liste de bande.

La non-inscription et la non-appartenance ont des conséquences plus importantes pour les femmes que pour les hommes, parce que celles-ci assument généralement la responsabilité première des soins aux enfants. En effet, les femmes ou les enfants qui ne figurent pas au registre ou qui ne sont pas membres d'une bande se voient interdire l'accès aux services comme l'enseignement primaire, secondaire et postsecondaire et les services destinés aux enfants et ne peuvent ni obtenir un logement adéquat pour leur famille ni hériter d'une propriété située dans la réserve.

On a demandé aux chercheuses et aux chercheurs de proposer des alternatives aux exigences actuelles en matière d'appartenance et d'inscription des Indiens en général et, plus particulièrement, sur la reconnaissance de la paternité. La recherche devait promouvoir l'égalité entre les sexes tout en reconnaissant la diversité des femmes des Premières nations et proposer des solutions en matière de politiques qui tiennent compte de la réalité quotidienne des femmes.

Deux projets ont été financés par Condition féminine Canada dans le cadre de ce thème. L'autre projet porte sur les modèles matrilineaires des politiques concernant la citoyenneté et l'appartenance à une collectivité des Premières nations.

Nous remercions les chercheuses et les chercheurs de leur apport au débat sur les politiques gouvernementales.

AU SUJET DE L'AUTEURE

Michelle M. Mann a rédigé, à titre de conseillère, de nombreux rapports sur diverses questions de droit des Autochtones et de la personne pour le compte de ministères et d'organismes non gouvernementaux et autochtones. Elle était auparavant conseillère juridique à la Section du droit des Autochtones de Justice Canada ainsi qu'à la Commission sur les revendications particulières des Indiens.

Mme Mann est titulaire d'un baccalauréat en histoire de l'Université de Guelph et d'un baccalauréat en droit de l'Université d'Ottawa. Elle est membre en règle du Barreau du Haut-Canada.

FAITS SAILLANTS

Dans la foulée des modifications législatives instituées par le projet de loi C-31, la *Loi sur les Indiens* stipule actuellement deux catégories d'inscription pour les Indiennes et les Indiens. Suivant le paragraphe 6(1), une ou un enfant a le droit d'être inscrit à titre d'Indienne ou d'Indien de plein droit si ses deux parents sont ou étaient admissibles à l'inscription et, suivant le paragraphe 6(2) si l'un de ses deux parents est ou était admissible à l'inscription en vertu du paragraphe 6(1).

Plus simplement, l'équation est la suivante : $6(1) + 6(1) = 6(1)$, $6(2) + 6(1) = 6(1)$ et $6(2) + 6(2) = 6(1)$. En revanche, $6(1) + \text{non-inscription} = 6(2)$ et $6(2) + \text{non-inscription} = \text{non-inscription}$, ce qui se traduit par la perte de l'admissibilité à l'inscription après deux générations successives d'enfants dont un seul parent est inscrit.

Par conséquent, la non-déclaration ou la non-reconnaissance par Affaires indiennes et du Nord canadien (AINC) d'un père indien aboutit à la perte des privilèges et des droits de son enfant et de ses petits-enfants s'il y a succession d'unions entre des personnes inscrites et non inscrites. La paternité n'est pas reconnue dès lors que la mère nomme le père sans respecter les normes du bureau de l'état civil ou la politique d'AINC en la matière. Dans ces cas, la paternité est réputée non déclarée.

La moitié environ des cas de paternité non déclarée sont réputés involontaires, l'autre moitié étant le fait d'un geste intentionnel de la mère. Parmi les causes de cette situation, certaines sont d'ordre administratif, d'autres ont plutôt trait au « fond » – par exemple, dans le cas d'une mère qui décide de son propre chef ne pas identifier le père.

La politique actuelle d'AINC sur l'inscription exige une signature du père et d'autres preuves de paternité afin que son inscription soit prise en compte dans l'établissement du droit à l'inscription de son enfant, des exigences qui ont donné lieu à des erreurs, voire à la non-inscription de nombreux enfants.

Les statistiques font ressortir la gravité du problème de paternité non déclarée. Quelque 37 300 enfants dont la mère est une Indienne inscrite sous le régime du paragraphe 6(1) entre le 17 avril 1985 et le 31 décembre 1999 sont enregistrées ou enregistrés comme ayant un père non déclaré. On estime que 13 000 enfants au moins dont la mère est inscrite sous le régime du paragraphe 6(2) durant cette même période ont un père non déclaré, ce qui les prive du droit à l'inscription.

Les privilèges que confèrent l'inscription et l'appartenance à une bande revêtent une importance capitale pour les femmes autochtones, les principales dispensatrices de soins aux enfants. L'effet pour les femmes autochtones de la règle de l'inscription fondée sur le statut des deux parents et des exigences liées aux preuves de paternité a été assimilé à une forme de discrimination fondée sur le sexe à l'endroit des femmes, et de discrimination fondée sur la situation de naissance et de famille pour leurs enfants.

À ce jour, aucune cour n'a tranché sur les questions liées à l'inscription et à la paternité non déclarée, mais la *Charte canadienne des droits et libertés* et les conventions internationales en matière de droits de la personne pourraient ouvrir matière à des contestations judiciaires.

Le rapport propose diverses pistes de solution pour régler les problèmes qu'éprouvent les femmes autochtones et les enfants dont le père n'est pas déclaré en matière d'inscription, en tenant compte du cadre législatif. Les pistes de solution envisagées vont du statu quo à l'abolition des prescriptions afférentes à l'inscription dans la *Loi sur les Indiens*.

L'auteure tient à préciser qu'à son avis, les nombreuses difficultés exposées dans le rapport ne pourront être réglées sans une révision de fond de la politique sur la paternité du registraire. Ce point de vue transparaît dans toutes les recommandations qui suivent.

Recommandation 1 : Il faut modifier la politique du registraire à l'égard des preuves de paternité afin de permettre à une Autochtone non mariée (ou à un Autochtone dans la même situation) de signer une déclaration sous serment attestant que l'autre parent de son enfant est une Indienne ou un Indien inscrit. L'enfant garderait ainsi l'admissibilité à l'inscription parce que ses deux parents seraient une Indienne et un Indien inscrits. Pour éviter un « déluge de litiges », AINC pourrait signaler une telle inscription à la bande par voie d'un formulaire standard, et lui octroyer une année pour réfuter la paternité (ou la maternité) alléguée. Il faudra par ailleurs approfondir l'analyse de la politique et du cadre législatif afin de déterminer s'il y a lieu d'étendre la modification aux parents non inscrits (autochtones ou non) qui déclarent que l'autre parent de leur enfant est une Indienne ou un Indien inscrit, et trouver des moyens pour freiner les abus.

Recommandation 2 : À tout le moins, il faudrait intégrer à la politique les conclusions de la décision *Trociuk*, qui établit que les femmes devenues enceintes dans des situations de violence, d'inceste ou de viol et qui souhaitent « ne pas reconnaître » le père peuvent déposer une déclaration sous serment attestant que le père est un Indien inscrit, sans toutefois donner son nom.

Recommandation 3 : Affaires indiennes et du Nord canadien devrait fournir les ressources nécessaires aux mères biologiques désirant produire une déclaration sous serment – par exemple, en leur facilitant l'accès à une ou un commissaire à l'assermentation ou à une personne habilitée aux fins de la *Loi sur les Indiens*.

Recommandation 4 : Affaires indiennes et du Nord canadien devrait lancer des projets de sensibilisation afin de freiner les taux élevés de paternité non déclarée, à l'intention tant des hommes que des femmes. Si rien n'empêche que la politique de sensibilisation soit d'envergure nationale, les initiatives devraient être adaptées aux régions et aux collectivités et mises en œuvre à l'échelon local. Les campagnes de sensibilisation seront d'autant plus importantes si la recommandation 1 n'est pas adoptée.

Recommandation 5 : Affaires indiennes et du Nord canadien devrait entamer une discussion avec les provinces et les territoires concernant leurs lois en matière de statistiques de l'état civil, afin de cibler les problèmes administratifs à régler – par exemple, elles devraient

autoriser la soumission d'un formulaire de demande conjointe avant la naissance afin de faciliter la procédure dans les collectivités éloignées. Le Ministère devrait en outre s'employer lui-même à pallier les difficultés administratives inhérentes au processus d'enregistrement des naissances – notamment, il pourrait prévoir un budget pour l'accompagnement et des services communautaires d'assistance en matière administrative. Ce rôle pourrait être confié aux administratrices et administrateurs du Registre des Indiens. Encore une fois, ces mesures de nature administrative revêtiront encore plus d'importance si la Recommandation 1 n'est pas adoptée.

Recommandation 6 : Les groupes de défense des intérêts des femmes autochtones représentent des interlocuteurs de premier plan, qu'il est impératif de consulter tout au long du processus de modification d'une politique ou d'un texte législatif, d'élaboration de projets de sensibilisation ou de processus administratifs. Le cas échéant, il faudrait fournir du financement à ces groupes pour favoriser leur participation.

Recommandation 7 : Étant donné les possibilités de participation accrue des membres des collectivités autochtones, les groupes de défense de leurs intérêts devraient être consultés tout au long du processus de modification des politiques et des textes législatifs.



1. INTRODUCTION

Depuis l'adoption en 1985 du projet de loi C-31, qui modifiait la *Loi sur les Indiens*¹, ses conséquences ont donné lieu à beaucoup de poursuites et de contestations des politiques. Dans la plupart des cas, c'est l'inscription des Indiennes et des Indiens² et l'appartenance à une bande qui sont en cause.

Le projet de loi C-31 visait à modifier les dispositions de l'ancienne *Loi sur les Indiens*³ qui étaient à l'origine de discrimination fondée sur le sexe parce qu'elles privaient de leur admissibilité à l'inscription les Indiennes qui épousaient des non-Indiens, de même que leurs enfants. Par contre, un Indien qui épousait une non-Indienne ne perdait pas ce droit, ni ses enfants, et sa femme devenait même admissible au statut d'Indienne inscrite.

Le projet de loi tentait de rétablir l'admissibilité à l'inscription et à l'appartenance pour les Indiennes qui se mariaient avec un non-Indien, mais il n'a pas totalement atteint ces objectifs. On continue en effet d'alléguer que les catégories d'inscription créées par les paragraphes 6(1) et 6(2) de la *Loi sur les Indiens*⁴, de même que les modalités d'appartenance à une bande et d'exclusion des personnes ayant recouvré leur qualité d'Indienne ou d'Indien en vertu du projet de loi C-31 sont à l'origine de discrimination fondée sur le sexe.

L'héritage patrilinéaire de la *Loi sur les Indiens* reste également bien présent dans les situations où le père n'est pas déclaré ou reconnu.

Depuis l'adoption des modifications en 1985, l'admissibilité à l'inscription des enfants se fonde sur le statut légal de ses parents. Si la mère ne déclare pas le père ou s'il est déclaré mais non reconnu par Affaires indiennes et du Nord canadien (AINC), le statut de l'enfant est subordonné exclusivement à celui de la mère.

La *Loi sur les Indiens* en vigueur stipule deux catégories d'inscription des Indiennes et des Indiens, sous le régime des paragraphes 6(1) et 6(2). Les enfants nées ou nés après 1985 sont inscrites ou inscrits au titre du paragraphe 6(1) si les deux parents sont ou étaient admissibles à l'inscription, mais au titre du paragraphe 6(2) si l'un des parents est ou était admissible à l'inscription en vertu du paragraphe 6(1). Par conséquent, l'article 6 sonne la perte de l'admissibilité à l'inscription pour les enfants et petits-enfants quand les deux parents ne sont pas des Indiennes et des Indiens inscrits ou non reconnus comme tels.

En application des modifications de 1985, AINC a modifié sa politique sur le Registre, qui exigeait dorénavant la signature du père sur le formulaire d'enregistrement de naissance et d'autres documents d'attestation de la paternité. En l'absence de cette signature, l'admissibilité à l'inscription de l'enfant est subordonnée exclusivement à l'admissibilité de la mère.

En conséquence, on constate de nombreux cas d'enfants dont l'inscription est incorrecte ou refusée parce que la paternité n'a pas été reconnue en application de la politique du registraire d'AINC. La non-déclaration ou la non-reconnaissance d'un père qui est un Indien

peut découler en la perte de privilèges et de droits pour son enfant ou ses petits-enfants, du fait de la perte de leur admissibilité à l'inscription.

Ainsi, si une mère autochtone est admissible à l'inscription en vertu du paragraphe 6(1), mais que le père n'est pas reconnu, leur enfant devient d'emblée admissible à l'inscription en vertu du paragraphe 6(2). Par contre, si la mère est elle-même inscrite aux termes du paragraphe 6(2), son enfant n'est pas admissible à l'inscription. De même, l'enfant d'une femme non inscrite dont le père est un Indien inscrit non identifié ne sera pas non plus admissible à l'inscription.

Or, l'inscription à titre d'Indienne ou d'Indien de plein droit ouvre droit à des avantages fiscaux pour celles et ceux qui sont propriétaires sur le territoire d'une réserve, à l'appartenance à une bande si son effectif est régi par AINC, ainsi qu'à l'admissibilité à toutes sortes de programmes nationaux dans les domaines notamment de l'éducation postsecondaire et des services de santé non assurés.

Les privilèges que confèrent l'inscription et l'appartenance font souvent toute la différence pour les femmes, qui souvent sont les principales dispensatrices de soins aux enfants.

Les taux élevés de cas de paternité non déclarée et non reconnue au sein des collectivités autochtones soulèvent des questions fondamentales à l'égard de la politique du registraire et la détermination de l'admissibilité à l'inscription, ainsi que des droits connexes d'appartenance de toute une cohorte d'enfants nées ou nés après 1985.

2. LA LOI SUR LES INDIENS

La *Loi sur les Indiens* en vigueur prévoit deux catégories d'inscription des Indiennes et des Indiens, soit l'inscription en vertu du paragraphe 6(1) et l'inscription en vertu du paragraphe 6(2). L'une des deux catégories s'appliquent aux personnes nées après 1985

6(1) Sous réserve de l'article 7, une personne a le droit d'être inscrite si elle remplit une des conditions suivantes :

f) ses parents ont tous deux le droit d'être inscrits en vertu du présent article ou, s'ils sont décédés, avaient ce droit à la date de leur décès.

(2) Sous réserve de l'article 7, une personne a le droit d'être inscrite si l'un de ses parents a le droit d'être inscrit en vertu du paragraphe (1) ou, s'il est décédé, avait ce droit à la date de son décès.

En bout de ligne, même si le paragraphe 6(1) propose des « correctifs » pour redresser les iniquités de l'ancienne loi en matière d'inscription, le droit à l'inscription actuel et futur est fonction essentiellement de l'alinéa (6)(1)f) et du paragraphe 6(2). En vertu du paragraphe 6(1), un enfant est admissible au statut d'Indienne ou d'Indien si ses deux parents sont admissibles à l'inscription ou l'étaient au moment de leur décès. En vertu du paragraphe 6(2), l'enfant est admissible à l'inscription si l'un de ses parents est admissible à l'inscription en vertu du paragraphe 6(1) ou l'était au moment de son décès.

En conséquence, l'article 6 résulte en la perte de l'admissibilité à l'inscription après deux générations de parents ayant eu des enfants avec une ou un partenaire non inscrit.

Le projet de loi C-31 crée un système dans lequel des Indiennes et des Indiens sont plus égaux que d'autres. Il établit deux « classes » : celle des Indiennes et des Indiens *entiers*, inscrits au titre du paragraphe 6(1), et celle des *demi*-Indiennes et Indiens, inscrits au titre du paragraphe 6(2). Ces classes n'ouvrent pas droit aux mêmes privilèges et avantages puisqu'elles ne donnent pas la même capacité de transmettre le statut d'Indienne ou d'Indien à ses enfants [*traduction*] (Clatworthy 1994 : 51).

Plus simplement, l'équation est la suivante : $6(1) + 6(1) = 6(1)$, $6(2) + 6(1) = 6(1)$ et $6(2) + 6(2) = 6(1)$. En revanche, $6(1) + \text{non-inscription} = 6(2)$ et $6(2) + \text{non-inscription} = \text{non-inscription}$, ce qui se traduit par la perte de l'admissibilité à l'inscription après deux générations successives d'enfants dont un seul parent est inscrit.

L'équation est encore plus faussée par le fait que, avant 1985, beaucoup de femmes non autochtones ont obtenu le statut d'Indienne parce qu'elles avaient épousé un Indien, ce qui a ajouté à la complexité du projet de loi C-31.

Aux fins de l'application de l'article 6 et de la règle de l'admissibilité fondée sur le statut des deux parents, le projet de loi C-31 modifiait d'autres dispositions de l'ancienne *Loi sur*

*les Indiens*⁵ qui reconnaissaient auparavant l'admissibilité à l'inscription des enfants d'une mère indienne et d'un père non déclaré. La bande d'appartenance disposait de douze mois pour contester une telle inscription en alléguant que le père n'était pas un Indien. S'il était démontré que le père n'était pas un Indien, l'admissibilité à l'inscription de l'enfant était abolie.

L'admissibilité à l'inscription confère des privilèges qui se passent d'explications : accès et admissibilité aux programmes de base d'AINC; avantages fiscaux pour les titulaires de droits de propriété sur une réserve et accès à des programmes nationaux dans les domaines notamment de l'éducation postsecondaire et des services de santé non assurés. Suivant les articles 9 et 11 de la Loi, l'inscription détermine également l'appartenance à une bande dont la liste est tenue par AINC – la liste, en retour, détermine souvent l'accès à des ressources pour la bande.

Essentiellement, une ou un enfant autochtone privé de l'admissibilité à l'inscription ne pourra pas être membre d'une bande dont la liste est tenue par AINC. Le droit à l'appartenance peut également être refusé à l'enfant si la bande administre elle-même ses effectifs au titre de l'article 10 de la *Loi sur les Indiens*, tout dépendant du code d'appartenance de la Première Nation en cause, qui peut à son gré accepter comme membres des Indiennes et des Indiens non inscrits.

3. LA POLITIQUE DU REGISTRAIRE

Après l'adoption des modifications à la Loi en 1985, AINC a modifié la politique du registraire et exigeait dorénavant une preuve de paternité, sans laquelle l'admissibilité à l'inscription devenait entièrement subordonnée à l'admissibilité de la mère. AINC applique sa politique en matière d'inscription uniformément dans toutes les régions. Voici les preuves admises par le registraire pour attester la paternité :

5.1.5 Naissances – Toutes les déclarations de naissance doivent être accompagnées par :

(i) un dossier ou un extrait de naissance de l'état civil identifiant un parent ou les deux⁶, sauf :

(a) en cas de contestation de l'identité alléguée du père, auquel cas il faut communiquer avec le bureau de l'état civil pour faire modifier l'enregistrement de naissance, soit en changeant, soit en supprimant le nom du père;

(b) si le document de naissance ne donne pas le nom du père mais qu'il est déclaré que le père est un Indien, une déclaration assermentée des parents (voir les points c) et d) ci-dessous et des exemples de déclaration de la mère et du père à l'annexe C) confirmant la paternité devront corroborer l'allégation de paternité;

(c) les déclarations assermentées doivent toujours être remplies et authentifiées devant une ou un commissaire à l'assermentation autorisé (par la province ou le territoire dans le cas des avocates et avocats, des notaires publiques et publics et des juges de paix, ou par une agente ou un agent d'AINC autorisé aux termes de l'article 108 de la *Loi sur les Indiens* à authentifier les déclarations de ce type);

(d) si le père (aux fins du point b ci-dessus) est décédé, le registraire exigera une déclaration assermentée de deux proches parentes ou parents au moins du père défunt (un grand-parent, une tante, un oncle, une soeur, un frère, etc.) qui connaissent les circonstances ayant entouré la naissance de l'enfant et qui peuvent identifier le père de leur propre chef. Chacune des déclarations assermentées doivent donner les renseignements suivants : la façon dont la personne qui fait la déclaration a pris connaissance des faits; le lien qui l'unit à l'enfant; le nom en entier, la date de naissance, le nom de la bande d'appartenance et le numéro;

(iii) un formulaire Demande d'inscription d'un enfant en vertu de la *Loi sur les Indiens* dûment rempli, accompagné d'un formulaire de consentement parental signé par l'un des parents ou les deux, ou par une tutrice ou un tuteur

légal, ayant ou non le statut d'Indienne ou d'Indien, demandant l'inscription de l'enfant et indiquant dans quelle bande d'affiliation (si les parents ne sont pas membres de la même bande) il ou elle doit être inscrit.

(Remarques : Si un tribunal a octroyé la garde de l'enfant à l'un des parents, le consentement de l'autre parent n'est pas requis. En cas de doute, demander des directives au Bureau régional. Autrement, en l'absence d'un consentement dûment signé [si les noms des deux parents figurent au document de naissance et si l'identité du père a été confirmée par voie de déclarations assermentées], l'agente ou agent local se trouve devant l'un des quatre cas de figure suivants et devra :

1. - confirmer que le parent qui n'a pas signé le consentement est bel et bien décédée ou décédé ou introuvable avant d'inscrire l'enfant selon les volontés du parent *signataire*;
2. - communiquer avec le parent (si c'est possible) qui n'a pas signé, afin de lui demander de dire, dans un délai raisonnable [aux alentours de 30 jours], si l'enfant doit être inscrite ou inscrit, et l'aviser par la même occasion que son défaut de répondre dans les délais énoncés donnera lieu à l'inscription de l'enfant selon les volontés du parent *signataire*;
3. - si les parents ne s'entendent pas sur l'inscription ou non de l'enfant, attendre qu'ils aient réglé leur différend avant d'inscrire l'enfant;
4. - informer les parents (par lettre) que l'inscription de l'enfant sera retardée tant qu'ils ne se seront pas entendus sur la bande dans laquelle l'enfant doit être inscrite ou inscrit, sauf si les parents consentent à ce que l'enfant soit inscrite ou inscrit sur la Liste générale par le siège social. Il ne sera pas nécessaire d'obtenir une RCB [Résolution du conseil de bande] ultérieurement pour transférer le nom de l'enfant de la Liste générale à celle de la Bande de l'un des parents – cependant, si l'article 10 s'applique, il faudra déposer une demande d'appartenance à la bande [*traduction*] (AINC 2003).

Par conséquent, même si la règle de l'inscription fondée sur le statut des deux parents figure dans la *Loi sur les Indiens*, les exigences administratives et en matière de preuve de paternité sont établies par une politique d'AINC. Voici les conclusions à cet égard du Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord (1988 : 46 : 15) : « Aucune disposition de la Loi modifiée ne stipule le genre de preuves requis au stade initial de présentation de la demande en vue de l'inscription ou de l'appartenance à l'effectif d'une bande. »

Le fait est que la non-déclaration ou la non-reconnaissance d'un père qui est un Indien peut donner lieu à la perte des privilèges et des droits de son enfant ou de ses petits-enfants en raison de leur non-admissibilité à l'inscription.

Ainsi, si la mère est admissible à l'inscription en vertu du paragraphe 6(1), mais que le père n'est pas reconnu, leur enfant est d'emblée admissible à l'inscription en vertu du paragraphe 6(2)⁷. Cependant, si la mère est elle-même inscrite en vertu du paragraphe 6(2), son enfant n'a pas droit au statut d'Indienne ou d'Indien inscrit. De même, l'enfant d'une non-Indienne et d'un père inscrit mais non déclaré ne sera pas non plus admissible à l'inscription.

4. PRINCIPALES CONSÉQUENCES DE LA PATERNITÉ NON DÉCLARÉE

La prévalence des cas de paternité non déclarée ressort nettement des statistiques sur les enfants dont la mère est inscrite en vertu du paragraphe 6(1). Selon Clatworthy (2003a : 2-3), on trouve dans le Registre des Indiens quelque 37 300 enfants nées ou nés entre le 17 avril 1985 et le 31 décembre 1999 dont la mère est inscrite en vertu du paragraphe 6(1) et dont le père n'est pas déclaré. Ce nombre représente 19 % environ des enfants nées ou nés durant cette période d'une mère inscrite en vertu du paragraphe 6(1).

De plus, même s'il n'existe pas de statistiques explicites concernant les enfants dont la mère est inscrite en vertu du paragraphe 6(2) et dont le père n'a pas été déclaré, Clatworthy (2003a : 3) estime leur nombre à 13 000. Ces enfants, faut-il le rappeler, ne sont pas admissibles à l'inscription. Clatworthy (2003a : 4) souligne par ailleurs que, de 1985 à 1999, pour 30 % environ des enfants dont le père n'est pas déclaré, la mère avait moins de 20 ans.

Une étude détaillée (Clatworthy 2001 : iii), préparée pour le compte de la Southern Chiefs Organization (SCO) du Manitoba, explique les conséquences cumulées de l'application des paragraphes 6(1) et 6(2) et du taux élevé de paternité non déclarée.

Plus de 29 % des Indiennes et Indiens membres des Premières nations de la SCO sont inscrits en vertu du paragraphe 6(2). Parmi les enfants (de 0 à 17 ans), plus de 48 % sont inscrites ou inscrits en vertu du paragraphe 6(2).

Si tant d'enfants des Premières nations de la SCO sont inscrites et inscrits en vertu du paragraphe 6(2), c'est largement dû aux taux très élevés de paternité non déclarée. Plus de 30 % des enfants nées et nés depuis l'adoption du projet de loi C-31 n'ont pas de père déclaré, un taux qui équivaut à deux fois la moyenne nationale environ [*traduction*].

Au terme de son étude des Premières nations de la SCO, Clatworthy (2001 : v) conclut notamment que le nombre sans cesse croissant de descendantes et descendants non admissibles à l'inscription se traduira par la complète éradication de ce droit dans cinq générations.

Les privilèges associés à l'inscription et à l'appartenance recèlent une importance capitale pour les femmes autochtones, qui demeurent de loin les principales dispensatrices de soins aux enfants. Il faut souligner à cet égard que les Canadiennes autochtones ont des revenus moins élevés et des taux de chômage plus élevés que les Canadiens autochtones ou les autres Canadiennes et que, en 1996, les Indiennes et Indiens inscrits comptaient de loin la plus forte proportion de familles gynoparentales (mère chef de famille) (Hull 2001 : x). À l'issue d'une étude effectuée en 1996 auprès des mères autochtones seules, Hull affirme que (2001 : xii) :

Toutes les mères seules canadiennes sont en général désavantagées sur le plan financier, notamment du fait qu'elles éprouvent des difficultés sur le marché du travail et ont un revenu familial faible, mais les mères seules

autochtones connaissent ces difficultés avec plus d'acuité que les autres mères seules. L'existence du faible revenu des familles dirigées par une mère seule et des taux élevés de dépendance vis-à-vis des transferts gouvernementaux parmi les mères seules autochtones ressort clairement.

On trouve parmi la population des Indiennes et Indiens inscrits deux fois plus de familles gynoparentales que dans le reste de la population canadienne. En 1996, plus de 25 % des enfants inscrites et inscrits vivaient au sein d'une telle famille, comparativement à 14 % des enfants non autochtones (Hull 2001 : xi). Les femmes autochtones âgées de 15 à 24 ans étaient jusqu'à trois fois plus susceptibles d'être des mères seules que l'ensemble de la population dans ce groupe d'âge – de fait, une femme autochtone sur trois est une mère seule (Hull 2001 : xi).

Outre les avantages tangibles de l'inscription, elle confère d'autres privilèges plus diffus, tels le sentiment d'appartenance personnelle, communautaire et culturelle. Le témoignage de femmes autochtones le confirme :

Je veux que mes enfants puissent éprouver ce sentiment d'appartenance – auparavant, je n'ai pas l'impression que nous avions, que j'avais, ce sentiment d'appartenance. Mes enfants voudraient obtenir ce statut. Je ne sais pas trop ce qu'il représente, mais il donne assurément une sorte de reconnaissance. Mes enfants aspirent à ce statut et je crois qu'on devrait le leur accorder. Ce dont on ne parle pas au sujet de ce statut est la légalité qu'il confère. Comme si on devenait membre d'un club. C'est beaucoup plus que cela, mais il en est ainsi. Quand quelqu'un veut sentir qu'il a une appartenance, il peut devenir membre d'un club. Il suffit de s'inscrire pour être membre du club. C'est pareil pour le statut d'Indienne ou d'Indien, mais c'est beaucoup plus profond. Une fois le statut obtenu, vous devenez quelqu'un. C'est un peu différent, mais c'est très émotif. Le statut procure un puissant sentiment d'appartenance – au contraire, l'absence de statut donne l'impression de n'avoir aucun lien, de non-reconnaissance. Celle ou celui qui gagne son statut gagne la reconnaissance. C'est une question d'appartenance (Huntley et Blaney 1999 : 40).

La plupart des femmes autochtones et de leurs enfants souffrent des effets pervers de la non-déclaration et de la non-reconnaissance de la paternité, ainsi que de la perte de statut qui s'ensuit, mais les mères adolescentes et leurs enfants sont plus durement touchés encore. On pourrait dire que les incidences de la règle de l'inscription fondée sur le statut des deux parents et des exigences liées à l'attestation de la paternité sont une forme de discrimination à l'endroit des femmes autochtones et de leurs enfants. La section du rapport sur les considérations juridiques du problème explore cette question plus avant.

Des participantes aux groupes de discussion conviés par la Représentante spéciale sur la protection des droits des femmes des Premières nations estiment que l'obligation qu'ont les femmes autochtones d'identifier le père de leurs enfants est « offusquante, dégradante, discriminatoire, et qu'elle pourrait être assimilée à une violation de leur droit à la vie privée [*traduction*] » (Erickson 2001 : 27).

Qui plus est, la règle de l'inscription fondée sur le statut des deux parents, qui a pour conséquence de réduire la population des Indiennes et Indiens inscrits après deux générations d'enfants nées ou nés de parents non inscrits, est perçue comme une autre tentative dissimulée de génocide, d'assimilation et d'élimination progressive de la part du gouvernement (APN 1999).

5. PRINCIPALES CAUSES DE LA PATERNITÉ NON DÉCLARÉE

Après avoir constaté les effets négatifs pour les femmes et leurs enfants de la paternité non déclarée ou non reconnue d'un Indien, il est essentiel de s'interroger sur les causes profondes d'une telle situation et de chercher des solutions. Les causes de la paternité non déclarée, trop nombreuses pour en faire le tour dans un tel rapport, vont des facteurs administratifs à la décision de la mère de ne pas identifier le père.

La paternité est réputée non reconnue lorsque la mère identifie le père sans suivre les règles du bureau provincial de l'état civil ou les politiques d'AINC – dans ce cas, la paternité est non déclarée. Souvent, dans les écrits, l'expression *paternité non déclarée* englobe la paternité non reconnue et la paternité non déclarée dont il est question dans ce rapport. Clatworthy (2003b) estime que la moitié environ des cas de paternité non déclarée ne sont pas intentionnels, alors que l'autre moitié relèvent d'une intention de la mère.

Difficultés de nature « administrative »

Du point de vue administratif, on a relevé des erreurs dans le formulaire d'enregistrement de naissance que doivent remplir les mères à l'hôpital (sauf au Québec) et dans lequel le nom du père et d'autres détails entourant la naissance sont demandés. Quand l'accouchement ne se déroule pas dans un établissement médical, les parents ont 30 jours pour remplir le formulaire. Les règles administratives varient d'une région à l'autre mais, dans la plupart des provinces, le formulaire d'enregistrement de naissance doit être signé par les deux parents s'ils ne sont pas mariés. Quand les parents sont mariés, la plupart des administrations acceptent qu'un seul parent signe (Clatworthy 2003a : 14).

Si le formulaire n'est pas signé par les deux parents, le personnel du bureau provincial de l'état civil communique avec l'un des parents ou les deux parents par courrier, pour les informer de l'exigence à remplir. Si la signature reste toujours manquante après 60 jours environ, le nom du père est rayé du formulaire, s'il y avait été inscrit (Clatworthy 2003a : 14). Il peut en effet arriver que la mère, même si elle a fourni le nom du père, ne soit pas disposée à obtenir sa signature, ou peut-être n'est-elle pas capable de l'obtenir, de sorte que la paternité n'est pas reconnue.

La nécessité de faire signer le formulaire d'enregistrement de naissance par le père pose d'énormes difficultés aux parents vivant dans une collectivité éloignée et dénuée d'établissements médicaux. Si la mère accouche à l'extérieur, il arrive que le père ne soit pas présent et donc incapable de signer le formulaire.

Le personnel des bureaux des statistiques civiles de toutes les régions qui a été contacté pour cette étude a confirmé qu'il recevait de nombreux formulaires d'enregistrement de naissance qui contiennent l'identité du père, mais qui n'étaient pas signés par le père ni accompagnés d'un formulaire de demande conjointe signé. Les tentatives faites ultérieurement par le personnel de ces bureaux pour faire signer les documents restent fréquemment sans résultat. (Clatworthy 2003a : 17).

Pour certaines régions éloignées, le bureau de l'état civil accepte que le formulaire d'enregistrement de naissance soit signé seulement par la mère mais, pour que la paternité soit reconnue, un formulaire de demande conjointe signé par les parents doit suivre s'ils ne sont pas mariés. Là encore, le bureau de l'état civil expédie une lettre de rappel et, si le formulaire de demande conjointe n'a pas été reçu dans les 30 jours environ, les renseignements concernant le père sont rayés du formulaire d'enregistrement de naissance.

Les difficultés et les coûts inhérents à la modification des renseignements inscrits sur les formulaires d'enregistrement de naissance sont d'autres causes connues de l'incidence des cas de paternité non déclarée. Clatworthy (2003a : 14-15) souligne que la plupart des régions acceptent d'apporter des modifications sans frais dans les 60 jours suivant l'enregistrement de naissance. Il reste possible de faire des modifications après ce délai par voie d'un formulaire de demande conjointe, d'une déclaration sous serment ou d'un document attestant la paternité donnant des renseignements sur le père et signé par les deux parents. Cependant, les exigences de plusieurs régions à l'égard de l'authentification par des témoins et de la légalisation, ainsi que les frais administratifs afférents rendent le processus de modification d'un enregistrement de naissance complexe et souvent dispendieux.

Lors de la conférence sur le projet de loi C-31 organisée par l'Association des femmes autochtones du Canada (AFAC 1998 : 20),

[une] participante des Territoires du Nord-Ouest remet en cause l'inscription des enfants subordonnée au statut du père ou de la mère. Suivant la Loi, l'enfant de deux parents autochtones est inscrit ou inscrit en vertu du paragraphe 6(1). Auparavant, les parents remplissaient les papiers de l'enfant à l'hôpital, mais cette tâche revient dorénavant à la bande. Souvent, le père n'est pas présent pour signer, de sorte que les parents doivent par la suite payer des frais pour modifier le certificat et s'assurer de l'inscription conforme de l'enfant. Elle rappelle l'importance d'inscrire le père sur le certificat de naissance. Si ce n'est pas fait, alors il est réputé non autochtone et le processus pour faire modifier ce renseignement peut être très onéreux.

Les difficultés associées à l'inscription du père sur l'enregistrement de naissance de l'état civil compliquent l'obtention du statut d'Indienne ou d'Indien, car AINC exige notamment un certificat de naissance portant le nom du père.

Tel qu'il a déjà été mentionné, si le nom du père ne figure pas sur l'enregistrement de naissance mais qu'il y est indiqué que le père est un Indien, AINC exige une déclaration assermentée des parents qui atteste l'identité du père. Or, il est difficile de remplir une telle exigence dans les collectivités éloignées, où les commissaires à l'assermentation ne sont pas légion et, le cas échéant, s'il faut payer leurs services. Par ailleurs, pour inscrire une naissance auprès d'AINC, il faut soumettre un formulaire Demande d'inscription d'un enfant en vertu de la *Loi sur les Indiens* dûment rempli, accompagné par un consentement signé de chaque parent, sur lequel doit figurer le nom du père.

Clatworthy (2003a : 17) fait également état de longs délais entre l'enregistrement de la naissance et l'inscription à titre d'Indienne ou d'Indien, ce qui ajoute à la difficulté d'identifier le père officiellement. En effet, plus le temps file, plus il peut devenir difficile de modifier l'enregistrement de naissance, notamment à cause de difficultés relationnelles entre la mère et le père, des exigences plus serrées en matière de preuve et des coûts.

Difficultés « de fond »

À l'autre extrémité du spectre se trouvent les mères qui décident de ne pas nommer le père et les pères qui refusent de reconnaître leur paternité. Parmi les principaux facteurs, citons le cas des pères et des mères dont la relation est instable, les considérations liées à la confidentialité dans les petites collectivités, ou encore les préoccupations de la mère concernant la garde et les droits de visite de l'enfant, ou son propre statut et son appartenance (Clatworthy 2003a : 18). De plus, il arrive que la grossesse soit le produit de la violence, de l'inceste ou d'un viol, auquel cas on peut comprendre que la mère ne soit pas disposée à identifier le père ou capable de le faire.

Voici la déclaration à cet égard de la Alberta Native Women's Association (1988 : 46-18) :

Les agentes et agents de l'administration de l'effectif des bandes d'AINC exigent un certificat de paternité quand des mères non mariées demandent d'inscrire leur enfant. Or, dans les cas où l'enfant est née ou né après un viol ou des actes d'inceste, où le père est marié ou entretient de la haine à l'égard de la mère après la fin de la relation, il refusera de signer le certificat de paternité. Par conséquent, des générations de notre peuple seront privées de leur héritage et de leurs droits légitimes [*traduction*]

Les problèmes associés à la preuve de paternité sont encore une fois soulignés :

Les mères seules qui veulent protéger les droits de naissance de leurs enfants se retrouvent devant un choix impossible : s'exposer à une incursion dans leur vie privée et aux répercussions inévitables sur leur vie sociale dans une société patriarcale, ou renoncer à l'admissibilité à l'inscription de leur enfant. Le père peut avoir de bonnes raisons de ne pas reconnaître l'enfant, pour éviter par exemple la responsabilité financière ou de mettre en péril son mariage à une autre femme. Malgré tout, on continue d'exiger une déclaration sous serment signée de sa main pour reconnaître la paternité et l'admissibilité de l'enfant au statut d'Indienne ou d'Indien. Dans d'autres cas, il se peut que la mère n'ait aucun intérêt à divulguer l'identité du père, surtout si elle a été victime de violence sexuelle. Cette exigence porte atteinte à la dignité humaine et, qui plus est, il est complètement absurde d'exiger qu'une femme demande à son violeur de confirmer son acte. Par quelque bout que l'on prenne l'affaire, les femmes se retrouvent à la merci du consentement du père (Huntley et Blaney 1999 : 24).

Les mères autochtones sont nombreuses à penser que les antécédents du père ne devraient pas entrer en ligne de compte s'il ne fait pas partie de la famille, et qu'il est complètement étranger à la culture autochtone d'exiger sa reconnaissance.

Lorsqu'une femme ne nomme pas le père de son enfant, on suppose qu'il s'agit d'un non-Indien. C'est là une attitude raciste et sexiste qui va à l'encontre des droits culturels des femmes. Ce sont surtout les femmes qui transmettent la culture [...] par conséquent un enfant de mère indienne est un Indien, quel que soit le père biologique. Le taux de mères célibataires chez les Autochtones est très élevé; dans de nombreux cas, le père n'assure pas le soutien de la famille et est absent de la vie de la mère et des enfants. Nulle part dans la Loi, il n'est dit que les Indiens doivent nommer les enfants qu'ils ont pu engendrer. (Holmes 1987 : 25).

6. CONSIDÉRATIONS JURIDIQUES

Une orientation stratégique est inutile si elle est sans fondement, peu importe qu'elle soit novatrice ou non. Pour arriver à formuler des recommandations qui permettront de régler les problèmes associés à la paternité non déclarée et non reconnue, il faut tenir compte du cadre législatif. Plusieurs instruments juridiques offrent une piste de solution intéressante à ces problèmes, mais nous nous limiterons aux plus pertinents aux fins du rapport, et nous commenterons quelques décisions judiciaires pour étayer notre propos.

La Charte canadienne des droits et libertés

Au Canada, les débats juridiques s'ouvrent invariablement par une analyse de la Charte. La Charte et les garanties qui y sont stipulées s'appliquent aux politiques du gouvernement et aux lois.

Article 7

Deux articles de la Charte s'appliquent plus particulièrement à la paternité non déclarée et non reconnue. Le premier est l'article 7.

Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne, il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

Dans *Canada c. Sinclair*⁸, Sinclair a été rayé du Registre des Indiens par le registraire avant d'avoir épuisé les recours prévus dans la *Loi sur les Indiens*, et il a donc perdu tous les privilèges liés à l'inscription. Dans cette affaire, il est allégué qu'il a subi la violation de ses droits à la sécurité et à la liberté sous le régime de l'article 7.

Sinclair a démontré que ses droits à la liberté et à la sécurité avaient été violés, en contravention à la première partie de l'article 7. Il a été privé de sa liberté par la décision visant la radiation de son nom de la liste fédérale et les conséquences qui ont suivi. La décision du registraire a eu des conséquences sur des choix de vie fondamentaux et essentiels, sur sa capacité à choisir son mode de vie, ainsi que sur sa dignité [...]

La décision du registraire a aussi nui à sa capacité d'assurer sa subsistance et de recevoir certaines prestations de santé, ce qui porte atteinte à sa capacité d'assurer sa propre sécurité [*traduction*] (Morse 2002 : 394).

La cour a tranché que la perte de ses droits connexes à l'inscription qui a découlé de la décision du registraire de rayer le nom de Sinclair du Registre avant l'épuisement de ses recours constitue une erreur de droit, mais elle n'a pas tenu compte des arguments fondés sur l'article 7.

La décision a été renversée par la Cour d'appel⁹ pour des motifs de compétence et non de droit, mais l'affaire montre tout de même comment les garanties prévues à l'article 7 peuvent servir à démontrer le bien-fondé d'une revendication afférente à l'inscription des Indiennes et des Indiens.

Article 15

Le paragraphe 15(1) est le plus pertinent de la Charte pour le propos du présent rapport :

(1) – La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

Le critère d'évaluation appliqué à une contestation fondée sur l'article 15 est énoncé dans *Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, il se divise en trois interrogations

A La loi contestée

- (a) établit-elle une distinction formelle entre le demandeur et d'autres personnes en raison d'une ou de plusieurs caractéristiques personnelles, ou
- (b) omet-elle de tenir compte de la situation défavorisée dans laquelle le demandeur se trouve déjà dans la société canadienne, créant ainsi une différence de traitement réelle entre celui-ci et d'autres personnes en raison d'une ou de plusieurs caractéristiques personnelles?

B Le demandeur fait-il l'objet d'une différence de traitement fondée sur un ou plusieurs des motifs énumérés ou des motifs analogues?

et

C La différence de traitement est-elle discriminatoire en ce qu'elle impose un fardeau au demandeur ou le prive d'un privilège d'une manière qui dénote une application stéréotypée de présumées caractéristiques personnelles ou de groupe, ou qui a par ailleurs pour effet de perpétuer ou de promouvoir l'opinion que l'individu touché est moins capable ou est moins digne d'être reconnu ou valorisé en tant qu'être humain ou que membre de la société canadienne, qui mérite le même intérêt, le même respect et la même considération¹⁰?

Dans une affaire mettant en cause des Autochtones, la partie demanderesse peut choisir un groupe de comparaison autochtone ou non afin de faire la démonstration du schéma de discrimination dirigé contre une classe de personnes présentant des caractéristiques similaires (enfants de parents indiens non mariés ou de mères indiennes non mariées, par exemple). La cour s'en remettra alors à un critère subjectif afférent à la dignité humaine

pour déterminer si la dignité du groupe en question a été bafouée, en tenant compte du point de vue à cet égard des membres du groupe.

En 1988 déjà, le Comité permanent avait relevé des traces résiduelles de discrimination fondée sur le sexe dans l'exigence faite aux Indiennes non mariées d'identifier le père de leur enfant pour garantir leur admissibilité à l'inscription et à l'appartenance à une bande (Comité permanent 1988 : 46 :35). Une autre affaire en instance, *Villeneuve, McGillivray c. Canada*¹¹, met expressément en cause la question de la paternité non déclarée; un exposé de la cause modifié de nouveau a été déposé auprès de la Cour fédérale en 1998, mais il semble que l'affaire n'ait pas progressé depuis. Selon l'exposé, les parties demanderesse contestent l'inscription d'une enfant née d'une Indienne et d'un Indien inscrits et pour laquelle la mère a choisi de ne pas divulguer l'identité du père demandeur. Par conséquent, l'enfant a été inscrite en vertu du paragraphe 6(2) de la *Loi sur les Indiens* comme ayant un seul parent inscrit. Les demanderesse allèguent en outre que le Canada a enfreint leur droit à l'égalité reconnu par la Loi en appliquant une politique ministérielle en matière d'inscription des Indiennes et des Indiens qui est porteuse de discrimination fondée sur le sexe et la situation familiale. L'une des réparations demandées consiste en l'invalidation de la politique à l'égard de la preuve de paternité.

Dans *Gehl c. Canada (Procureur général)*¹², la demanderesse, Lynn Gehl, porte plainte contre le gouvernement pour lui avoir refusé l'inscription parce que son père était né de père non déclaré, de sorte qu'il était inscrit en vertu du paragraphe 6(2). En couple avec une femme non inscrite, son père n'a pu transmettre son statut à sa fille, la demanderesse. Dans cette affaire, Mme Gehl estime être victime de discrimination fondée sur sa situation familiale, du fait de la distinction entre les enfants autochtones nées ou nés de parents mariés ou non. Les enfants dont les parents ne sont pas mariés et leurs propres enfants subissent les contrecoups d'exigences plus lourdes que les autres demandeuses ou demandeurs de statut. Elle ajoute que la présomption négative à l'égard de la paternité est fondée sur une vision stéréotypée des Indiennes et des Indiens nés de parents non mariés qui bafoue leur dignité humaine. Malheureusement, l'affaire n'a pas été tranchée sur le fond par la Cour d'appel de l'Ontario, qui a conclu que la requête avait été formulée de façon inappropriée et portée devant la mauvaise cour. L'affaire est actuellement instruite par voie d'exposé de cause par la Cour supérieure de l'Ontario. La demanderesse allègue une infraction de son droit à l'égalité prévu à l'article 15 parce qu'elle ne peut s'inscrire comme Indienne, ainsi qu'une infraction aux droits des Autochtones, prévus à l'article 35, parce qu'elle ne peut être reconnue comme Indienne et comme membre de sa collectivité autochtone.

Bien qu'on ne puisse trancher la question en s'inspirant de ces deux causes fondées sur l'article 15, on peut penser que d'autres contestations de la *Loi sur les Indiens* et de la politique relative à la paternité non déclarée du registraire suivront. Voici ce qu'en dit Brad Morse (2002 : 409), un spécialiste du droit des Autochtones :

Les tribunaux canadiens ont invoqué l'article 15 à suffisamment de reprises pour laisser croire que certaines dispositions de la *Loi sur les Indiens* ne tiendront pas la route devant une contestation fondée sur la Charte [...]

L'examen judiciaire de la *Loi sur les Indiens* en regard de l'article 15 soulève plusieurs questions sur sa viabilité. Les procédures entamées ne semblent pas pointer vers l'abrogation pure et simple de la *Loi sur les Indiens*, mais plusieurs dispositions pourraient être invalidées ou du moins grandement diminuées. Cependant, on peut affirmer sans risque de se tromper que les changements ne se feront pas rapidement. Les procédures en cours risquent à moyen terme de transformer la Loi en un fromage suisse, mais le processus ne peut être que graduel. La forte probabilité que la Loi continue d'être contestée avec succès, jumelée à sa très faible viabilité si elle persiste comme héritage du colonialisme ont servi de fondement à la présentation de la *Loi sur la gouvernance des Premières nations* (projet de loi C-7) [traduction].

L'article 3 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*¹³, qui interdit toute forme de discrimination fondée sur le sexe ou la situation familiale, pourrait également s'appliquer n'eût été de l'article 67, qui exclut la *Loi sur les Indiens*. En 2000, le Comité de révision de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (p. 135) a recommandé l'abolition de l'article 67 mais, à ce jour, sa recommandation est restée lettre morte.

L'arrêt Trociuk

Une autre contestation fondée sur l'article 15 mérite qu'on s'y attarde, même si le procès s'est déroulé dans un autre contexte : l'affaire *Trociuk c. Procureur général de la Colombie-Britannique*¹⁴, tranchée en 2003 par la Cour suprême du Canada. Les parties sont un père non autochtone et une mère de triplets qui, après leur séparation, se disputaient au sujet du droit légal de la mère de remplir et de soumettre une Déclaration de naissance vivante par elle-même, en indiquant que le père n'était « pas reconnu par la mère ». La mère a choisi et enregistré toute seule le nom de famille de l'enfant, en vertu de la Vital Statistics Act de la Colombie-Britannique, et le père n'a pas reçu le droit de faire modifier l'enregistrement afin d'y faire inscrire des renseignements personnels le concernant.

Dans ce qui semble faire précédent au Canada, un père a réussi à faire valoir les droits à l'égalité que lui confère l'article 15 de la Charte pour défendre les intérêts des hommes. La Cour a tranché que la discrétion absolue dont jouissent les mères de la Colombie-Britannique de ne « pas reconnaître » le père biologique d'une ou d'un enfant et de choisir son nom sur l'enregistrement de naissance constitue une forme de discrimination fondée sur le sexe, et ne peut aucunement être justifiée par l'article 1 de la Charte. La disposition porte préjudice à la dignité humaine des pères biologiques.

Toutefois, la Cour suprême n'a pas manqué de souligner que certaines circonstances justifient que le père biologique ne soit pas reconnu.

Une mère peut avoir des motifs impérieux de ne pas reconnaître un père à la naissance, d'exclure son identité de l'enregistrement de naissance et de l'empêcher de façon permanente de participer au choix du nom de famille de l'enfant. C'est le cas, par exemple, d'une mère enceinte à la suite d'un viol ou d'un acte d'inceste¹⁵.

La Cour cite alors la juge ayant instruit la cause à la Cour d'appel de la Colombie-Britannique.

La juge Newbury conclut – et c'est aussi la thèse de l'avocat de l'intimée Reni Ernst – que, dans les cas où la mère a des motifs valables de ne pas reconnaître le père, lui donner la possibilité de contester le refus de reconnaissance entraînerait des effets négatifs. La juge Newbury explique qu'une telle possibilité constituerait *[traduction]* « une incursion sérieuse dans les intérêts de la mère » et ne serait pas dans l'intérêt supérieur de l'enfant¹⁶.

Enfin, la Cour estime que :

Le législateur peut prévoir une procédure permettant de contrôler les effets négatifs particuliers que pourraient avoir sur une mère les demandes présentées à la suite de l'exclusion d'un père. Ces effets comprennent la divulgation publique non souhaitée de l'identité de pères qui n'ont pas été reconnus pour des raisons valables et la confrontation en cour avec des hommes qui leur ont fait du tort. La juge Prowse propose une procédure qui éliminerait ces deux effets. Le législateur pourrait prévoir qu'un juge en chambre décide seul, sur preuve par déclaration uniquement, de la validité de l'exclusion¹⁷.

Il est intéressant de souligner que la Cour suprême estime que cette procédure pourrait être perçue comme ayant des visées ou des effets d'amélioration pour deux groupes désavantagés aux fins du paragraphe 15(1) de la Charte : les femmes qui ont des motifs raisonnables de ne pas reconnaître le père et les enfants¹⁸. Cependant, une telle procédure visant l'amélioration de la situation d'un groupe ne doit en aucun cas porter préjudice aux pères biologiques.

Le cadre législatif international

Au fil des ans, AINC a déployé beaucoup d'efforts pour mettre au point des orientations stratégiques judicieuses, en s'inspirant des décisions judiciaires rendues au pays et des engagements internationaux du Canada – qui, aux dires de nombre de femmes autochtones, ne sont pas remplis.

L'enfant autochtone qui perd son statut ou son appartenance à une bande perd automatiquement son droit à participer à la vie à sa collectivité, en contravention des dispositions de l'article 27 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, des dispositions quasiment identiques de l'article XII de la *Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme*, qui lie le Canada depuis son adhésion à l'Organisation des États américains en janvier 1990, ainsi que de l'article 30 de la *Convention relative aux droits de l'enfant* *[traduction]* (AFAC et FAQ : 9).

Deux groupes distincts mais étroitement liés subissent les effets néfastes de la politique du registraire en matière de paternité : les enfants de parents non mariés et leurs mères. Les pactes internationaux les plus pertinents au propos du rapport sont analysés dans les prochaines sections, ce qui n'exclut pas que d'autres instruments internationaux puissent également s'appliquer.

La *Déclaration universelle des droits de l'homme*¹⁹, le premier pacte moderne en la matière, constitue le fondement de toutes les conventions plus pointues qui lui ont succédé. L'article 2 de la Déclaration stipule le droit à la non-discrimination sur la base de différents facteurs, y compris le sexe et la naissance, tandis que l'article 7 stipule que toutes et tous sont égaux devant la loi, et qu'ils ont droit, sans discrimination, à une protection égale de la loi. L'article 25 pourrait servir de fondement à une contestation internationale de la politique en matière de paternité non déclarée, étant donné ses effets sur le niveau de vie de la mère et de l'enfant en cas de non-admissibilité à l'inscription.

(1) Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires, elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté

(2) La maternité et l'enfance ont droit à une aide et à une assistance spéciales. Tous les enfants, qu'ils soient nés dans le mariage ou hors mariage, jouissent de la même protection sociale.

Dans le cas des enfants illégitimes qui perdent leur admissibilité à l'inscription à cause de cette situation, la *Convention relative aux droits de l'enfant*²⁰ pourrait être invoquée. De fait, l'article 2 de la Convention stipule que les États parties doivent respecter et garantir les droits qui y sont prévus, sans aucune discrimination et sans égard au sexe ou à la naissance de l'enfant et de ses parents. L'article 8 garantit le droit des enfants à conserver leur identité, y compris sa nationalité, son nom et ses relations familiales telles que les lui reconnaît la loi, sans intervention illicite. L'article 30 prévoit que les enfants d'origine autochtone « ne peuvent être privés du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle [...] ».

Le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*²¹ interdit la discrimination fondée sur le sexe et la naissance à l'article 2, alors que l'article 26 prévoit l'égalité de toutes et de tous et la protection égale aux yeux de la loi. L'article 17 traite des droits individuels à la vie privée.

1. Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes illégales à son honneur et à sa réputation
2. Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes.

Voici ce qu'ont relevé à cet effet les Femmes Autochtones du Québec (2000 : 12) :

Par voie de conséquence, la politique administrative qui oblige les femmes non mariées à identifier le père de leurs enfants, à défaut de quoi le père est présumé non autochtone, contrevient aux obligations internationales du Canada. Cette politique oblige la mère à dévoiler l'identité d'un père autochtone pour ne pas soumettre son enfant à de néfastes conséquences. Il s'agit d'une immixtion arbitraire dans sa vie privée, en infraction à l'article 17 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* [traduction].

L'article 27 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* stipule que les membres des minorités ethniques ont droit à leur propre vie culturelle, en commun avec les autres membres de leur groupe. Cette disposition a été évoquée avec succès par Sandra Lovelace devant le Comité des droits de l'homme de l'ONU en 1981²², dans une affaire mettant en cause les désormais célèbres dispositions de la *Loi sur les Indiens* stipulant qu'une femme perdait l'admissibilité à l'inscription dès lors qu'elle épousait un non-Indien. En 1985, le gouvernement répondait à la critique internationale par le projet de loi C-31, qui rétablissait le droit à l'inscription de ces femmes.

En 1999, le Comité des droits de l'homme continuait de commenter l'affaire *Lovelace*.

Le Comité est préoccupé par la discrimination dont sont toujours victimes les femmes autochtones. À la suite de l'adoption des vues du Comité dans l'affaire *Lovelace*, en juillet 1981, des amendements ont été apportés en 1985 à la *Loi sur les Indiens*. Bien que la qualité d'Indiennes ait été rendue aux femmes indiennes qui l'avaient perdue du fait de leur mariage, ces amendements ne concernent que les intéressées et leurs enfants et ne visent pas les générations suivantes, dont les membres peuvent toujours se voir dénier l'appartenance à leur communauté. Le Comité recommande que l'État partie examine ces questions²³.

Plus récemment, en 2003, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes²⁴ exprimait de sérieuses réserves : « Les femmes autochtones continuent d'être victimes d'actes systématiques de discrimination dans tous les aspects de leur vie. » Le Comité enjoint le Canada à décupler ses efforts pour éradiquer la discrimination dont les femmes autochtones continuent d'être victimes, en abolissant notamment les dispositions discriminatoires encore en vigueur et en leur garantissant le droit égal à l'éducation, à l'emploi et au bien-être physique aussi bien que psychologique. Il exhorte également le Canada à lutter contre les attitudes et les pratiques patriarcales, contre la propension à stéréotyper les rôles des femmes autochtones, et de fournir des « informations détaillées sur la situation des femmes autochtones dans son prochain rapport »²⁵.

7. PISTES DE SOLUTION INTÉRESSANTES

Nous présentons dans ce rapport diverses pistes de solution à envisager pour satisfaire aux besoins en matière d'inscription des femmes autochtones et de leurs enfants dont le père n'est pas déclaré, en tenant compte du cadre législatif en vigueur.

De l'avis de l'auteure, les nombreux problèmes évoqués dans le rapport ne pourront être réglés sans une révision de fond de la politique d'AINC.

Le maintien du statu quo

La première piste à envisager consiste à ne rien changer, et d'attendre qu'AINC cède aux pressions des gains en cour et de l'appareil politique. Cette piste, qui se passe d'explication, est la moins dynamique de toutes. Elle ne permettra pas de freiner le flot inévitable de litiges et la très forte probabilité qu'un tribunal de grande instance finisse par décréter l'invalidité de la politique. Cette position neutre ne fera rien non plus pour changer le cadre politique, qui prête flanc à d'innombrables contestations des membres des Premières nations concernant la légitimité du gouvernement fédéral de juger de ce qu'est l'« indianité ». Elle ne fera rien non plus pour améliorer le sort des enfants, les plus à risque de souffrir des actes ou des oublis de leurs parents biologiques sous le régime d'une politique qui ne place pas leur intérêt en priorité.

La mise en priorité du problème par AINC

Le Ministère pourrait faire de la question de la paternité non déclarée une priorité des priorités, et initier par exemple des projets de recherche mieux ciblés, explorer diverses orientations stratégiques, qui pourraient notamment mettre à contribution des groupes de discussion et l'analyse exhaustive par les parties intéressées – et, en priorité, les collectivités et les femmes autochtones. Jusqu'ici, de modestes projets de recherche, de sensibilisation et d'administration ont effleuré la question de la paternité non déclarée, mais le Ministère devra faire plus pour régler le problème. Sans faire abstraction des particularités du problème dans chaque région et chaque Première nation, AINC pourrait élaborer et mettre en oeuvre une initiative d'envergure nationale, avec la participation des parties intéressées.

Le rapport de la Représentante spéciale recommande au gouvernement de mener un examen des répercussions du projet de loi C-31, examen dont les paramètres seraient énoncés en collaboration avec les Autochtones à l'échelon local (Erickson 2001 : 33). La Représentante spéciale suggère aussi au gouvernement d'ouvrir l'oreille aux propositions des groupes de femmes autochtones et de les inviter à participer aux processus de consultation (Erickson 2001 : 50). Le Aboriginal Women's Action Network a également suggéré la tenue de conférences nationales sur la question, de projets de recherche qualitative, ainsi que l'évaluation des modalités d'application du projet de loi C-31 par AINC (Huntley et Blaney 1999 : 75).

Cependant, même si la reconnaissance de la nature prioritaire du problème représente un pas en avant par rapport au statu quo, il ne faut pas oublier que le Comité permanent avait déclaré, déjà en 1988, que la question de la paternité non déclarée constituait une pratique discriminatoire (p. 46 : 35). Le gouvernement a eu amplement de temps depuis pour redresser le tir. Même si le Ministère mettait cette question en priorité, le nombre faramineux d'inscriptions incorrectes ou refusées ne diminuerait pas, ni les effets délétères de cette pratique sur la qualité de vie et le bien-être des enfants. Enfin, cette option ne tient pas compte des poursuites en instance ou anticipées autour de ce problème.

Les initiatives de sensibilisation

Toute initiative de sensibilisation sur le thème de la paternité et de l'inscription doit s'adresser tant aux femmes qu'aux hommes. Les hommes doivent recevoir la même attention parce qu'ils sont ceux qui refusent d'apposer leur signature ou dont la signature est manquante. Voici un commentaire à cet effet d'une participante à la Table ronde des femmes autochtones sur l'égalité entre les sexes :

Notre principal problème, ce sont nos hommes, qui sont nos dirigeants. Comme ils n'ont jamais perdu leur statut, il faut les sensibiliser à la question. Le défi consiste toutefois à déterminer la manière de nous y prendre. Il faut obtenir l'appui des chefs dans cette lutte. Nous devons protéger les sept prochaines générations et nous pouvons amorcer le processus de sensibilisation dans nos propres foyers [*traduction*] (CFC 2000 : 6).

Clatworthy (2003a : 20-22) souligne qu'il manque d'information écrite sur les thèmes de la naissance, de l'inscription et la paternité non déclarée à l'intention des parents qui attendent un enfant, ainsi que le besoin flagrant d'ateliers de groupe communautaires, de séances d'information et autres projets de sensibilisation sur ces questions. Des projets de sensibilisation s'adressant particulièrement à une clientèle adolescente et préadolescente pourraient sans doute prévenir la prévalence disproportionnée de cas de paternité non déclarée dans ces groupes.

Des participantes aux groupes de discussion conviés par la Représentante spéciale ont évoqué la nécessité de sensibiliser les femmes autochtones aux incidences du mariage et de la paternité pour leurs enfants. Plus particulièrement, elles souhaiteraient que le Canada mette des fonds à la disposition des organisations de femmes autochtones afin qu'elles puissent concevoir du matériel éducatif, et que le Canada en assure la diffusion dans tout le pays (Erickson 2001 : 22-23 et 31). Ces femmes s'estiment piètrement informées au sujet des modifications apportées à la politique publique et aux processus de consultation afférents, et elles recommandent par conséquent une plus vaste diffusion de l'information à l'échelon local (Erickson 2001 : 48).

Le Aboriginal Women's Action Network propose quelques options à explorer pour augmenter la sensibilisation :

- Soutenir les groupes et les services de défense des intérêts et de sensibilisation conçus par et pour les femmes autochtones.
- Soumettre les troupes d'information à l'oeil critique des femmes autochtones et apporter les modifications nécessaires.
- Rétablir la ligne sans frais du bureau du registraire
- Fournir de l'aide financière aux organisations de femmes autochtones pour qu'elles mettent sur pied des activités de mise en valeur du potentiel des collectivités et de communication (Huntley et Blaney 1999).

Affaires indiennes et du Nord canadien pourrait en outre autoriser les administratrices et administrateurs du Registre à obtenir les pièces justificatives exigées ainsi que les signatures requises pour les « événements locaux²⁶ » survenus dans leur collectivité, à en faire rapport au bureau régional ou à les inscrire directement dans le Registre des Indiens. Les administratrices et administrateurs du Registre travaillent au sein même des collectivités autochtones et, par conséquent, ils sont bien placés pour diriger des projets locaux de sensibilisation.

Malgré son indéniable utilité, la sensibilisation ne peut rien pour régler les litiges, et elle ne fera rien non plus pour empêcher la perte du droit à l'inscription ou les inscriptions incorrectes à court terme. Plus important encore, la sensibilisation empêchera certains cas de paternité non déclarée, mais pas tous – par exemple, les cas où la mère ne peut ou ne veut pas identifier le père.

Les solutions aux obstacles administratifs

L'administration des lois provinciales sur les statistiques de l'état civil contribue à augmenter les cas de paternité non déclarée et non reconnue, car AINC s'en remet essentiellement aux enregistrements de naissance comme preuves de filiation. Si on réglait certains des obstacles administratifs ci-dessous (relevés par Clatworthy, entre autres), on réduirait probablement les cas de paternité non déclarée ou non reconnue.

- AINC ou les conseils de bande pourraient fournir au père de l'argent afin qu'il puisse assister à la naissance de son enfant si la mère accouche à l'extérieur de la collectivité; il pourrait ainsi être présent pour signer le formulaire d'enregistrement de naissance.
- Une autre solution consisterait à faire signer les formulaires de demande conjointe dans la collectivité même, avant que la mère ne parte pour accoucher.
- Il faudrait augmenter le soutien administratif et les services d'interprétation dans les collectivités pour faciliter la préparation des documents ainsi que les communications avec des organismes externes. Le gouvernement pourrait établir des bureaux indépendants locaux et régionaux de défense des intérêts, ou étendre le rôle des administratrices et administrateurs du Registre des Indiens.

- Affaires indiennes et du Nord canadien pourrait discuter avec les bureaux provinciaux et territoriaux de l'état civil au sujet des modifications qui s'imposent pour régler certains problèmes administratifs, dont l'exigence afférente à la signature des formulaires d'enregistrement de naissance.
- Proposer des solutions de rechange à la légalisation des demandes de modification de l'enregistrement de naissance, ou dépêcher des commissaires à l'assermentation à temps partiel dans les collectivités, ou encore une ou un fonctionnaire d'AINC autorisé au titre de l'article 108 de la *Loi sur les Indiens*.

Bien que les mesures administratives puissent réduire le nombre d'enfants autochtones dont le père n'est pas déclaré ou reconnu, elles ne pourront rien dans les situations les plus difficiles où la mère est justifiée de ne pas divulguer l'identité du père ou si le père refuse de reconnaître sa paternité. Elles seront également sans effet sur les contentieux et la discrimination qui découlent de la politique du registraire.

La modification de la politique du registraire

La règle de l'inscription fondée sur le statut des deux parents est prescrite à l'article 6 de la *Loi sur les Indiens*, mais les exigences relatives à la preuve de paternité sont énoncées dans la politique du registraire. Or, il est de loin plus facile de modifier une politique qu'une loi. Dans sa version de 1970, la *Loi sur les Indiens* stipulait que l'enfant d'une mère inscrite avait droit à l'inscription, sauf s'il était démontré que son père n'était pas inscrit. Rien dans les textes consultés aux fins du présent rapport ne montre que cette approche a entraîné un flot de demandes d'inscription de la part des enfants ainsi privées ou privés de ce droit.

Déjà en 1988, soit 3 ans après la présentation des amendements du projet de loi C-31, le Comité permanent (1988 : 46 : 20) énonçait la recommandation suivante :

Comme la Loi ne prescrit pas qu'une Indienne donne le nom de père de son ou de ses enfants pour établir leur admissibilité à l'inscription, nous recommandons de mettre fin à cette pratique immédiatement pour ce qui est de l'inscription et de l'appartenance à une bande. Une déclaration sous serment indiquant simplement le statut du père sans le nommer devrait être suffisante pour satisfaire les exigences relatives aux demandes de restitution des droits

Les Femmes Autochtones du Québec (2000 : 13) souscrivent à cette recommandation : « Rien ne justifie qu'on refuse de mettre fin à cette pratique. Comme le mentionne le Comité permanent, une déclaration sous serment indiquant le statut du père sans le nommer ou sa signature devrait suffire. [traduction] »

Le Rapport de la Représentante spéciale recommande également au gouvernement fédéral de cesser de présumer que le père d'une ou d'un enfant autochtone n'est pas autochtone (Erickson 2001 : 28). Une politique qui accorderait l'admissibilité à l'inscription aux enfants d'une femme inscrite qui jure que le père est également inscrit réparerait les torts reprochés par le

Comité permanent ainsi que par les groupes de femmes autochtones. On abolirait ainsi toute discrimination découlant de la politique en vigueur, de même que les litiges afférents à la paternité non déclarée, tout en endiguant la flambée de cas d'enfants ayant perdu leur droit à l'inscription ou incorrectement inscrits ou inscrites à cause de la politique.

Si AINC craint d'être submergé de requêtes liées à une inscription incorrecte, le Ministère pourrait instituer une politique similaire à celle qui était prévue dans la Loi de 1970 – qui consiste à signaler les inscriptions à la bande par voie d'un formulaire standard et à lui octroyer une année pour réfuter la paternité d'un Indien inscrit. Au minimum, la politique d'AINC devrait être modifiée tel qu'il est recommandé dans *Trociuk*, c'est-à-dire que les femmes enceintes par suite de relations de violence, de l'inceste ou d'un viol et qui désirent « ne pas reconnaître » le père pourraient attester la qualité d'Indien du père par voie d'une déclaration sous serment. Cette approche améliorerait le sort des femmes désavantagées à cause de leur sexe, ainsi que celui de leurs enfants qui subissent la perte de leurs droits à cause des conditions entourant leur naissance.

La modification de la *Loi sur les Indiens*

Affaires indiennes et du Nord canadien pourrait également rouvrir la *Loi sur les Indiens* et modifier la règle de l'inscription fondée sur le statut des deux parents stipulée à l'article 6, pour la remplacer par un processus d'inscription qui pourrait prendre plusieurs formes, dont un processus qui subordonnerait l'inscription au statut d'un seul parent. Les problèmes immédiats des Indiennes avec la paternité non déclarée s'en trouveraient réglés puisque ce ne serait plus un facteur déterminant de l'admissibilité à l'inscription des enfants dont un seul parent est inscrit. De plus, la règle cesserait de couper complètement l'accès à l'inscription à partir de la deuxième génération.

Voici le compte rendu à cet effet du Aboriginal Women's Action Network :

Toute catégorisation a pour effet de diviser et d'exclure. La nouvelle classe d'« Indiennes et d'Indiens » inscrits en vertu du paragraphe 6(2) du projet de loi C-31 exacerbera les problèmes d'exclusion et de privation des droits [...]

À cause de la privation des droits imposée à la deuxième génération par le projet de loi C-31, il a été baptisé le projet de loi « autochtonicide ». Étant donné que de plus en plus de personnes appartiennent à la catégorie créée en vertu du paragraphe 6(2), certaines bandes ne pourront maintenir leur effectif que si leurs membres se marient (ou ont des enfants) avec d'autres membres de plein droit. On a également employé le terme *génocide générationnel* pour décrire les effets à long terme de la Loi [traduction] (Huntley et Blaney 1999 : 54).

C'est tout à fait conforme à la position de certaines Autochtones, qui croient que l'inscription devrait être déterminée par l'ascendance maternelle. « Les participantes au groupe de discussion sont d'avis que si la mère est une Indienne de plein droit, alors ses enfants devraient avoir le même statut. L'une de ces femmes précise qu'il n'est pas nécessaire pour le gouvernement de savoir qui est le père de l'enfant. Une autre renchérit en

disant que la femme devrait avoir le droit de déterminer le statut de son enfant [*traduction*] » (Erickson 2001 : 29).

Les femmes ont également souligné que les catégories créées par les paragraphes 6(1) et 6(2) du projet de loi C-31 avaient pour conséquence de diviser, et elles recommandent par conséquent d'éliminer les catégories d'Indiennes et d'Indiens inscrits (Erickson 2001 : 36). Selon elles, les paragraphes 6(1) et 6(2) devraient être abrogés et remplacés par une disposition prévoyant que toute personne ayant des ancêtres d'ascendance indienne soit admissible à l'inscription sous le régime de la Loi (Erickson 2001 : 86).

Voici les conclusions de l'Enquête publique sur l'administration de la justice et les peuples autochtones (1991 : ch. 5) :

Toute personne désignée comme étant membre de plein droit d'une Première nation reconnue au Canada doit être reconnue par le gouvernement fédéral comme Indienne ou Indien inscrit aux fins de la loi fédérale, des mécanismes de financement et des programmes.

Il faut abolir la catégorie des soi-disant Indiennes et Indiens non inscrits ou « hors statut ». Il est carrément inacceptable que le gouvernement fédéral soit investi d'un pouvoir et qu'il légifère d'une façon qui divise la population entre celles et ceux qui sont considérés comme des membres de plein droit du groupe et les autres, en se fondant sur des critères qui vont complètement à l'encontre de l'identité culturelle, linguistique, spirituelle, politique et raciale de ce peuple.

Il faut modifier la *Loi sur les Indiens* afin qu'elle autorise l'inscription des personnes qui sont les descendantes d'une ou d'un membre d'une bande indienne.

Il n'est pas du propos du présent rapport de proposer de nouvelles modalités d'inscription à intégrer à la *Loi sur les Indiens*. Il est facile de prévoir toutefois que les contestations de cette Loi se multiplieront dans les prochaines années. Des modifications pourraient court-circuiter certaines, sinon tous les litiges en matière d'inscription, mais il est certain que l'adoption d'une nouvelle loi dans ce domaine prendra des années et que le succès n'est pas garanti. Il faut donc envisager sérieusement la voie législative, mais la lenteur du processus n'en fait pas la meilleure solution pour régler les problèmes actuels en matière de paternité non déclarée.

L'abolition des dispositions sur l'inscription dans la *Loi sur les Indiens*

Les groupes de discussion animés par la Représentante spéciale ont manifesté leur totale opposition à l'égard du régime de l'inscription, en insistant sur la nature complètement étrangère de la *Loi sur les Indiens* à la culture autochtone. Selon les participantes, il faudrait soit modifier les dispositions liées à l'inscription et à l'appartenance dans la Loi afin de les assujettir aux traditions (notamment, l'héritage matrilineaire), soit abolir la Loi au complet et donner préséance aux lois traditionnelles (Erickson 2001 : 23).

On pourrait songer à remplacer les dispositions de la *Loi sur les Indiens* par des codes de gouvernance et de citoyenneté des Premières nations. Comme en fait foi Nathan McGillivray, le grand-père de l'enfant demanderesse dans *Villeneuve, McGillivray c. La Reine* (dont il est question ci-dessus), les modifications de la Loi et le redressement des lacunes qui en découlent ne représentent plus une solution viable.

Nous avons déposé une requête à la Cour fédérale du Canada en 1991, avec l'appui de notre chef et conseiller, visant le rétablissement de ses droits en vertu du traité, c'est-à-dire qu'elle soit inscrite en vertu du paragraphe 6(1). C'était l'essence de notre requête. Mais plus nous avançons dans le dossier, plus il devenait évident que nous devions doter nos collectivités de leurs propres codes en matière d'appartenance et de citoyenneté, et que le gouvernement devait accepter ces codes.

C'est dans cette direction qu'il faut pointer. Il est devenu impératif de remplacer le paragraphe 6(2) par des dispositions qui nous sont propres, des règlements qui nous sont propres. C'est en fait un aspect de la gouvernance. Vous savez que nous devons mettre au point nos propres cadres. Nous devons protéger les citoyennes et citoyens autochtones par une constitution qui nous est propre (APN 2001).

L'abolition des dispositions relatives à l'inscription dans la *Loi sur les Indiens* reflète la tendance constatée dans la jurisprudence en matière des droits issus des traités, suivant lesquels l'admissibilité doit être fonction d'un « lien important » de la demandeuse ou du demandeur avec les bandes indiennes signataires, ainsi que du lien de descendance d'un Indien signataire du traité d'origine²⁷. Partout au Canada, les tribunaux ont soutenu que la non-admissibilité à l'inscription décrétée en vertu de la *Loi sur les Indiens* ne peut être assimilée à la non-admissibilité décrétée en vertu d'un traité, indiquant par là qu'il existe des facteurs déterminants plus importants. La même logique pourrait s'appliquer pour ce qui est de l'admissibilité aux programmes de base d'AINC à l'intention des Indiennes et Indiens inscrits.

Il faut s'attendre à des contestations de plus en plus nombreuses aux règles sur l'inscription découlant de la *Loi sur les Indiens*, par les voies judiciaires et politiques. Toutefois, encore plus que la modification de la *Loi sur les Indiens*, l'abolition des considérations liées à l'inscription et l'élaboration de processus de rechange par les Premières nations constitueront un processus graduel et laborieux, ce qui en fait une option encore moins intéressante pour régler les problèmes liés à la paternité non déclarée et non reconnue.

RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 : Il faut modifier la politique du registraire à l'égard des preuves de paternité afin de permettre à une Autochtone non mariée (ou à un Autochtone dans la même situation) de signer une déclaration sous serment qui atteste que l'autre parent de son enfant est une Indienne ou un Indien inscrit. L'enfant garderait ainsi l'admissibilité à l'inscription parce que ses deux parents seraient une Indienne et un Indien inscrits. Pour éviter un « déluge de litiges », AINC pourrait signaler une telle inscription à la bande par voie d'un formulaire standard, et lui octroyer une année pour réfuter la paternité (ou la maternité) alléguée. Il faudra par ailleurs approfondir l'analyse de la politique et du cadre législatif afin de déterminer s'il y a lieu d'étendre la modification aux parents non inscrits (autochtones ou non) qui déclarent que l'autre parent de leur enfant est une Indienne ou un Indien inscrit, et trouver des moyens pour freiner les abus.

Recommandation 2 : À tout le moins, il faudrait intégrer à la politique les conclusions de la décision *Trociuk*, qui établit que les femmes devenues enceintes dans des situations de violence, d'inceste ou de viol et qui souhaitent « ne pas reconnaître » le père peuvent déposer une déclaration sous serment attestant que le père est un Indien inscrit, sans toutefois donner son nom.

Recommandation 3 : Affaires indiennes et du Nord canadien devrait fournir les ressources nécessaires aux mères biologiques désirant produire une déclaration sous serment – par exemple, en leur facilitant l'accès à une ou un commissaire à l'assermentation ou à une personne habilitée aux fins de la *Loi sur les Indiens*.

Recommandation 4 : Affaires indiennes et du Nord canadien devrait lancer des projets de sensibilisation afin de freiner les taux élevés de paternité non déclarée, à l'intention tant des hommes que des femmes. Si rien n'empêche que la politique de sensibilisation soit d'envergure nationale, les initiatives devraient être adaptées aux régions et aux collectivités et mises en oeuvre à l'échelon local. Les campagnes de sensibilisation seront d'autant plus importantes si la recommandation 1 n'est pas adoptée.

Recommandation 5 : Affaires indiennes et du Nord canadien devrait entamer une discussion avec les provinces et les territoires concernant leurs lois en matière de statistiques de l'état civil, afin de cibler les problèmes administratifs à régler – par exemple, elles devraient autoriser la soumission d'un formulaire de demande conjointe avant la naissance afin de faciliter la procédure dans les collectivités éloignées. Le Ministère devrait en outre s'employer lui-même à pallier les difficultés administratives inhérentes au processus d'enregistrement des naissances – notamment, il pourrait prévoir un budget pour l'accompagnement et des services communautaires d'assistance en matière administrative. Ce rôle pourrait être confié aux administratrices et administrateurs du Registre des Indiens. Encore une fois, ces mesures de nature administrative revêtiront encore plus d'importance si la Recommandation 1 n'est pas adoptée.

Recommandation 6 : Les groupes de défense des intérêts des femmes autochtones représentent des interlocuteurs de premier plan, qu'il est impératif de consulter tout au long du processus de modification d'une politique ou d'un texte législatif, d'élaboration de projets de sensibilisation ou de processus administratifs. Le cas échéant, il faudrait fournir du financement à ces groupes pour favoriser leur participation.

Recommandation 7 : Étant donné les possibilités de participation accrue des membres des collectivités autochtones, les groupes de défense de leurs intérêts devraient être consultés tout au long du processus de modification des politiques et des textes législatifs.

BIBLIOGRAPHIE

Causes

Corbiere c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien), [1999] 2 R.C.S. 203.

Courtois c. le Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien), [1991] 1 C.N.L.R. 40.

Deer c. Conseil Mohawk de Kahnawake, [1991] 2 C.F. 18.

Gehl v. Canada (Attorney General), [2002] O.J. 3393.

Moses c. Canada, [2003] A.C.F. 1835.

Moses c. Canada, [2002] A.C.F. 1444.

Perron v. Canada (Attorney General), [2003] O.J. 1348.

Trociuk c. Colombie-Britannique (Procureur général), [2003] 1 R.C.S. 835.

Villeneuve, McGillivray v. Canada, Exposé de cause modifié de nouveau, 20 août 1998.

Autres

Charte canadienne des droits et libertés, Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, édictée comme l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, ch. 11 (R.-U.).

Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU, 20 novembre 1989.

Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU, 18 décembre 1979.

Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU, 10 décembre 1948.

Droits de la personne, Loi canadienne sur les (L.R. 1985, ch. H-6).

Indiens, Loi sur les (L.R.C. 1985, ch. I-5, modifiée).

Observations finales du Comité des droits de l'homme, Canada, 4 juillet 1999 (CCPR/C/79/Add.105).

Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Canada, Vingt-huitième session, 13-31 janvier 2003 (A/58/38).

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté par l'Assemblée générale de l'ONU, 16 décembre 1966.

Publications

Affaires indiennes et du Nord canadien, 1990. *Répercussions des modifications de 1985 à la Loi sur les Indiens (projet de loi C-31)*, Ottawa.

———, 2001. *Les femmes autochtones: un portrait d'après le recensement de 1996*, Ottawa.

———, 2003. *Policies on Indian Registration*, Ottawa.

Affaires indiennes et du Nord canadien et Statistique Canada. *Projections de la population indienne pour le Canada et les régions, 2000-2021*, Ottawa.

Alliance canadienne féministe pour l'action internationale, 2003. *Canada's Failure to Act: Women's Inequality Deepens*; Présentation au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes de l'ONU, Ottawa.

Assemblée des Premières Nations, 1999. *Resolution: Future Impact of Indian Act Amendment (Bill C-31) on First Nations Population*, Ottawa.

———, 2001. *Transcription: Discussing Bill C-31 at the 22nd Annual General Assembly*, Halifax.

Association des femmes autochtones du Canada, 1988. *Report of the Native Women's Association fo Canada on Preliminary Impacts and Concerns Flowing from the Implementation of Bill C-31*, Ottawa.

———, 1998. *Bill C-31: Unity for Our Grandchildren Conference Proceedings*, Ottawa.

Association des femmes autochtones du Canada et Femmes Autochtones du Québec. *Quebec Native Women and Bill C-7*, Ottawa.

Brooks, Cheryl, 1991. *In Celebration of Our Survival: The First Nations of British Columbia*, C.-B., UBC Press.

Clatworthy, Stewart, 1992. *Population Implications of the 1985 Amendments to the Indian Act, Final Report*, Ottawa, Affaires indiennes et du Nord canadien.

———, 1994. *Revised Projection Scenarios Concerning the Population Implications of Section 6 of the Indian Act*, Ottawa, Affaires indiennes et du Nord canadien.

- , 1997. *Conséquences possibles de l'évolution démographique des Premières nations, Rapport final*, Ottawa, Affaires indiennes et du Nord canadien.
- , 2000. *Paternal Identity and Entitlement to Indian Registration: The Manitoba Context*, Ottawa, Affaires indiennes et du Nord canadien.
- , 2001. *First Nations Membership and Registered Indian Status*, Ottawa, Affaires indiennes et du Nord canadien.
- , 2003a. *Facteurs contribuant à la non-reconnaissance de la paternité*, Ottawa, Affaires indiennes et du Nord canadien.
- , 2003b). *Factors Contributing to Unstated Paternity; Lecture*, 21 février, film vidéo.
- Comité de révision de la Loi canadienne sur les droits de la personne, 2000. *Rapport du Comité: La promotion de l'égalité: Une nouvelle vision*, Ottawa, ministère de la Justice.
- Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Nord, 1988. Cinquième rapport sur l'étude de mise en oeuvre de la *Loi modifiant la Loi sur les Indiens* adoptée à la Chambre des communes le 12 juin 1986, Ottawa, Chambre des communes.
- Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les peuples autochtones, 1991. *Rapport de l'Enquête publique sur l'administration de la justice et les peuples autochtones au Manitoba*, Winnipeg, gouvernement du Manitoba.
- Commission royale sur les peuples autochtones, 1996. *Les femmes*, Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, Canada, 4(2): 7-106.
- Condition féminine Canada, 2000. *Table ronde des femmes autochtones sur l'égalité entre les sexes*, Ottawa, Canada.
- Eberts, Mary. *Les droits des femmes autochtones sont aussi des droits de la personne*, Ottawa, Association des femmes autochtones du Canada.
- Erickson, Mavis, 2001. *Où sont les femmes? Rapport de la Représentante spéciale sur la protection des droits des femmes des Premières nations*, Ottawa, Affaires indiennes et du Nord canadien.
- Femmes Autochtones du Québec, 2000. *A Presentation to the Special Representative of Indian and Northern Affairs Canada Re: Proposed Changes to the Indian Act and to the Administration of the Indian Act*, Montréal.
- Furi, Megan et Jill Wherrett, 2003. *Questions relatives au statut d'Indien et à l'appartenance à la bande*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement.

- Gehl, Lynn, 2000. « The Queen and I: Discrimination Against Women in the Indian Act Continues », *Canadian Women Studies/Les cahiers de la femme*, 20(2): 64-69.
- Green, Joyce, 2001. « Canaries in the Mines of Citizenship: Indian Women in Canada », *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 34: 715-738.
- Holmes, Joan, 1987. *La nouvelle Loi sur les Indiens, égalité ou disparité? Répercussions pour les Indiennes du projet de loi C-31*, Ottawa, Conseil consultatif canadien de la situation de la femme.
- Hull, Jeremy, 2001. *Les mères seules autochtones au Canada, 1996: un profil statistique*, Ottawa, Affaires indiennes et du Nord canadien.
- Huntley, A. et Fay Blaney, 1999. *Bill C-31: Its Impact, Implications and Recommendations for Change in British Columbia - Final Report*, Vancouver, Aboriginal Women's Action Network.
- Jordan, Elizabeth, 1995. « Residual Sex Discrimination in the Indian Act: Constitutional Remedies », *Journal of Law and Social Policy/Revue des lois et des politiques sociales*, 11: 213-240.
- Krosenbrink-Gelissen, Lilianne Ernestine, 1991. *Sexual Equality as an Aboriginal Right*, Fort Lauderdale, Verlag Breitenbach Publishers.
- McIvor, Sharon, 1994. « The Indian Act as Patriarchal Control of Women », *Aboriginal Women's Law Journal*, 41(1): 41-52.
- Morse, Bradford, 2002. « Symposium: 20 Years Under the Charter - Twenty Years of Charter Protection: The Status of Aboriginal Peoples under the Canadian Charter of Rights and Freedoms », *Windsor Yearbook of Access to Justice/Recueil annuel de Windsor d'accès à la justice*, 21: 385-424.
- Paul, Pam, 1990. *Bill C-31: The Trojan Horse: an Analysis of the Social Economic and Political Reaction of First Nations People as a Result of Bill C-31*, thèse de maîtrise, Université du Nouveau-Brunswick, Moncton.
- Public History, 2003. *A Select and Annotated Bibliography Regarding Bill C-31 and Aboriginal Women's Concerns Relating to Gender Politics, Band Membership and Aboriginal Identity* (ébauche), Ottawa, Affaires indiennes et du Nord canadien.
- Sodhi, Gurpreet Kaur, 1996. *Ignored Are the Wives and Children: Voices from Band Councils and Native Organizations during the Special Joint Committee of 1946-1948 and the Standing Committee on Bill C-31*, Ottawa, Bibliothèque nationale du Canada.

NOTES DE FIN

¹ L.R.C. 1985, ch. 32, (1^{er} suppl.), L.R.C. 1985, ch. 43 (4^e suppl.).

² Les expressions *membres d'une Première nation* et *Indienne* ou *Indien* désignent toutes deux les Indiennes et Indiens de plein droit au sens de la *Loi sur les Indiens*.

³ L.R.C. 1970, ch. I-6, modifiée.

⁴ Les répercussions sur les cousines et cousins et les soeurs et frères.

⁵ 1970, al. 11(1)e) et par. 12(2).

⁶ En bout de ligne, l'état civil exige la signature du père si les parents ne sont pas mariés; se reporter au chapitre 5.

⁷ Les femmes qui avaient été privées de leur statut par suite d'un mariage avec un homme non inscrit et qui l'ont recouvré au titre du paragraphe 6(1) du projet de loi C-31 demeurent désavantagées, et leurs enfants également. Notamment, en l'absence d'un père déclaré ou reconnu, les enfants de ces femmes seront inscrites ou inscrits en vertu du paragraphe 6(2), alors que ceux de leurs frères, s'ils sont mariés à une non-Autochtone inscrite avant 1985, seront inscrites ou inscrits en vertu du paragraphe 6(1). C'est ce qu'on appelle le problème des cousines et des cousins.

⁸ *Canada (le registraire du Registre des Indiens) c. Sinclair*, [2002] 3 C.F. 292.

⁹ *Canada (Affaires indiennes et du Nord canadien) c. Sinclair*, [2003] CAF 265.

¹⁰ [1999] 1 R.C.S. 497, par. 3.

¹¹ *Villeneuve, McGillivray c. Canada*, exposé de cause modifié de nouveau, 20 août 1998.

¹² [2002] O.J. 3393.

¹³ L.R. 1985, ch. H-6.

¹⁴ [2003] 1 R.C.S. 835.

¹⁵ *Ibid.*, par. 25.

¹⁶ *Ibid.*, par. 26.

¹⁷ *Ibid.*, par. 38.

¹⁸ *Ibid.*, par. 27.

¹⁹ Adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU dans sa résolution 217 A (III) du 10 décembre 1948.

²⁰ Adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU dans sa résolution 44/25 du 20 novembre 1989, entrée en vigueur le 2 septembre 1990.

²¹ Adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU dans sa résolution 2200A (XXI) du 16 décembre 1966, entrée en vigueur le 23 mars 1976.

²² *Sandra Lovelace c. Canada*, Communication R.6/24, Doc. ONU, suppl. 40 (A/36/40), p. 166 (1981).

²³ Observations finales du Comité des droits de l'homme : Canada, 4 juillet 1999, CCPR/C/79/Add 105 (Observations finales, commentaires), par. 19.

²⁴ Le Comité surveille la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU dans sa Résolution 34/180 du 18 décembre 1979, entrée en vigueur le 3 septembre 1981.

²⁵ Observations finales du Comité sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, Canada, 13-31/01/2003, A/58/38 (Observations finales), par. 361-362.

²⁶ Tout événement survenu le ou après le 17 avril 1985 que le registraire a demandé à une agente ou un agent local d'inscrire au Registre des Indiens.

²⁷ Se reporter notamment à *Simon c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 387.

**Projets financés en vertu du Fonds de recherche en matière de politiques de Condition
féminine Canada appel de propositions L'inscription au registre des indiens,
l'appartenance à la bande et la reconnaissance de la paternité**

*Recherche de solutions de rechange au projet de loi C-31 : une étude des modèles
matrilinéaires de politiques ayant trait à la citoyenneté et à l'appartenance à une
collectivité des Premières nations*

Jo-Anne Fiske, Evelyn George

*Inscription des Indiennes et des Indiens : la question de la paternité non reconnue ou non
déclarée*

Michelle M. Mann

* Certains de ces documents sont encore en voie d'élaboration; leurs titres ne sont donc pas
nécessairement définitifs

Vos commentaires nous sont précieux

Vos commentaires et suggestions peuvent nous aider à conserver l'utilité de nos publications. Si vous avez un moment, auriez-vous l'amabilité de compléter le questionnaire suivant et de nous le retourner. Merci.

Titre du rapport _____

- [illegible]

a) Quelle partie du rapport avez-vous trouvé la plus utile?

b) Comment aurait-on pu le rendre plus utile?

2. Comment avez-vous utilisé le rapport? Comme outil dans :

- ☐ l'élaboration de politique ☐ la recherche en matière de politique ☐ le plaidoyer

☐ autre : _____

3. Êtes-vous affilié(e) avec:

- ☐
- un organisme de femmes
- ☐
- le gouvernement fédéral

- ☐ un autre organisme non-gouvernemental

- ☐
- un gouvernement provincial/territorial
- ☐
- un gouvernement municipal

☐ autre: _____

Prière de retourner ce questionnaire par la poste ou par télécopieur à l'adresse suivante:

Condition féminine Canada
Direction de la recherche
Édifice McDonald
123, rue Slater, 10^{ième} étage
Ottawa (Ontario)
K1P 1H9

Télécopieur : (613) 995-4800

- Soutenir les groupes et les services de défense des intérêts et de sensibilisation conçus par et pour les femmes autochtones.
- Soumettre les troupes d'information à l'oeil critique des femmes autochtones et apporter les modifications nécessaires.
- Rétablir la ligne sans frais du bureau du registraire.
- Fournir de l'aide financière aux organisations de femmes autochtones pour qu'elles mettent sur pied des activités de mise en valeur du potentiel des collectivités et de communication (Huntley et Blaney 1999).

Affaires indiennes et du Nord canadien pourrait en outre autoriser les administratrices et administrateurs du Registre à obtenir les pièces justificatives exigées ainsi que les signatures requises pour les « événements locaux²⁶ » survenus dans leur collectivité, à en faire rapport au bureau régional ou à les inscrire directement dans le Registre des Indiens. Les administratrices et administrateurs du Registre travaillent au sein même des collectivités autochtones et, par conséquent, ils sont bien placés pour diriger des projets locaux de sensibilisation.

Malgré son indéniable utilité, la sensibilisation ne peut rien pour régler les litiges, et elle ne fera rien non plus pour empêcher la perte du droit à l'inscription ou les inscriptions incorrectes à court terme. Plus important encore, la sensibilisation empêchera certains cas de paternité non déclarée, mais pas tous – par exemple, les cas où la mère ne peut ou ne veut pas identifier le père.

Les solutions aux obstacles administratifs

L'administration des lois provinciales sur les statistiques de l'état civil contribue à augmenter les cas de paternité non déclarée et non reconnue, car AINC s'en remet essentiellement aux enregistrements de naissance comme preuves de filiation. Si on réglait certains des obstacles administratifs ci-dessous (relevés par Clatworthy, entre autres), on réduirait probablement les cas de paternité non déclarée ou non reconnue.

- AINC ou les conseils de bande pourraient fournir au père de l'argent afin qu'il puisse assister à la naissance de son enfant si la mère accouche à l'extérieur de la collectivité; il pourrait ainsi être présent pour signer le formulaire d'enregistrement de naissance.
- Une autre solution consisterait à faire signer les formulaires de demande conjointe dans la collectivité même, avant que la mère ne parte pour accoucher.
- Il faudrait augmenter le soutien administratif et les services d'interprétation dans les collectivités pour faciliter la préparation des documents ainsi que les communications avec des organismes externes. Le gouvernement pourrait établir des bureaux indépendants locaux et régionaux de défense des intérêts, ou étendre le rôle des administratrices et administrateurs du Registre des Indiens.

- Affaires indiennes et du Nord canadien pourrait discuter avec les bureaux provinciaux et territoriaux de l'état civil au sujet des modifications qui s'imposent pour régler certains problèmes administratifs, dont l'exigence afférente à la signature des formulaires d'enregistrement de naissance.
- Proposer des solutions de rechange à la légalisation des demandes de modification de l'enregistrement de naissance, ou dépêcher des commissaires à l'assermentation à temps partiel dans les collectivités, ou encore une ou un fonctionnaire d'AINC autorisé au titre de l'article 108 de la *Loi sur les Indiens*.

Bien que les mesures administratives puissent réduire le nombre d'enfants autochtones dont le père n'est pas déclaré ou reconnu, elles ne pourront rien dans les situations les plus difficiles où la mère est justifiée de ne pas divulguer l'identité du père ou si le père refuse de reconnaître sa paternité. Elles seront également sans effet sur les contentieux et la discrimination qui découlent de la politique du registraire.

La modification de la politique du registraire

La règle de l'inscription fondée sur le statut des deux parents est prescrite à l'article 6 de la *Loi sur les Indiens*, mais les exigences relatives à la preuve de paternité sont énoncées dans la politique du registraire. Or, il est de loin plus facile de modifier une politique qu'une loi. Dans sa version de 1970, la *Loi sur les Indiens* stipulait que l'enfant d'une mère inscrite avait droit à l'inscription, sauf s'il était démontré que son père n'était pas inscrit. Rien dans les textes consultés aux fins du présent rapport ne montre que cette approche a entraîné un flot de demandes d'inscription de la part des enfants ainsi privées ou privés de ce droit.

Déjà en 1988, soit 3 ans après la présentation des amendements du projet de loi C-31, le Comité permanent (1988 : 46 :20) énonçait la recommandation suivante :

Comme la Loi ne prescrit pas qu'une Indienne donne le nom de père de son ou de ses enfants pour établir leur admissibilité à l'inscription, nous recommandons de mettre fin à cette pratique immédiatement pour ce qui est de l'inscription et de l'appartenance à une bande. Une déclaration sous serment indiquant simplement le statut du père sans le nommer devrait être suffisante pour satisfaire les exigences relatives aux demandes de restitution des droits.

Les Femmes Autochtones du Québec (2000 : 13) souscrivent à cette recommandation : « Rien ne justifie qu'on refuse de mettre fin à cette pratique. Comme le mentionne le Comité permanent, une déclaration sous serment indiquant le statut du père sans le nommer ou sa signature devrait suffire. [traduction] »

Le Rapport de la Représentante spéciale recommande également au gouvernement fédéral de cesser de présumer que le père d'une ou d'un enfant autochtone n'est pas autochtone (Erickson 2001 : 28). Une politique qui accorderait l'admissibilité à l'inscription aux enfants d'une femme inscrite qui jure que le père est également inscrit réparerait les torts reprochés par le

Comité permanent ainsi que par les groupes de femmes autochtones. On abolirait ainsi toute discrimination découlant de la politique en vigueur, de même que les litiges afférents à la paternité non déclarée, tout en endiguant la flambée de cas d'enfants ayant perdu leur droit à l'inscription ou incorrectement inscrits ou inscrites à cause de la politique.

Si AINC craint d'être submergé de requêtes liées à une inscription incorrecte, le Ministère pourrait instituer une politique similaire à celle qui était prévue dans la Loi de 1970 – qui consiste à signaler les inscriptions à la bande par voie d'un formulaire standard et à lui octroyer une année pour réfuter la paternité d'un Indien inscrit. Au minimum, la politique d'AINC devrait être modifiée tel qu'il est recommandé dans *Trociuk*, c'est-à-dire que les femmes enceintes par suite de relations de violence, de l'inceste ou d'un viol et qui désirent « ne pas reconnaître » le père pourraient attester la qualité d'Indien du père par voie d'une déclaration sous serment. Cette approche améliorerait le sort des femmes désavantagées à cause de leur sexe, ainsi que celui de leurs enfants qui subissent la perte de leurs droits à cause des conditions entourant leur naissance.

La modification de la *Loi sur les Indiens*

Affaires indiennes et du Nord canadien pourrait également rouvrir la *Loi sur les Indiens* et modifier la règle de l'inscription fondée sur le statut des deux parents stipulée à l'article 6, pour la remplacer par un processus d'inscription qui pourrait prendre plusieurs formes, dont un processus qui subordonnerait l'inscription au statut d'un seul parent. Les problèmes immédiats des Indiennes avec la paternité non déclarée s'en trouveraient réglés puisque ce ne serait plus un facteur déterminant de l'admissibilité à l'inscription des enfants dont un seul parent est inscrit. De plus, la règle cesserait de couper complètement l'accès à l'inscription à partir de la deuxième génération.

Voici le compte rendu à cet effet du Aboriginal Women's Action Network :

Toute catégorisation a pour effet de diviser et d'exclure. La nouvelle classe d'« Indiennes et d'Indiens » inscrits en vertu du paragraphe 6(2) du projet de loi C-31 exacerbera les problèmes d'exclusion et de privation des droits [...]

À cause de la privation des droits imposée à la deuxième génération par le projet de loi C-31, il a été baptisé le projet de loi « autochtonicide ». Étant donné que de plus en plus de personnes appartiennent à la catégorie créée en vertu du paragraphe 6(2), certaines bandes ne pourront maintenir leur effectif que si leurs membres se marient (ou ont des enfants) avec d'autres membres de plein droit. On a également employé le terme *génocide générationnel* pour décrire les effets à long terme de la Loi [*traduction*] (Huntley et Blaney 1999 : 54).

C'est tout à fait conforme à la position de certaines Autochtones, qui croient que l'inscription devrait être déterminée par l'ascendance maternelle. « Les participantes au groupe de discussion sont d'avis que si la mère est une Indienne de plein droit, alors ses enfants devraient avoir le même statut. L'une de ces femmes précise qu'il n'est pas nécessaire pour le gouvernement de savoir qui est le père de l'enfant. Une autre renchérit en

disant que la femme devrait avoir le droit de déterminer le statut de son enfant [traduction] » (Erickson 2001 : 29).

Les femmes ont également souligné que les catégories créées par les paragraphes 6(1) et 6(2) du projet de loi C-31 avaient pour conséquence de diviser, et elles recommandent par conséquent d'éliminer les catégories d'Indiennes et d'Indiens inscrits (Erickson 2001 : 36). Selon elles, les paragraphes 6(1) et 6(2) devraient être abrogés et remplacés par une disposition prévoyant que toute personne ayant des ancêtres d'ascendance indienne soit admissible à l'inscription sous le régime de la Loi (Erickson 2001 : 86).

Voici les conclusions de l'Enquête publique sur l'administration de la justice et les peuples autochtones (1991 : ch. 5) :

Toute personne désignée comme étant membre de plein droit d'une Première nation reconnue au Canada doit être reconnue par le gouvernement fédéral comme Indienne ou Indien inscrit aux fins de la loi fédérale, des mécanismes de financement et des programmes.

Il faut abolir la catégorie des soi-disant Indiennes et Indiens non inscrits ou « hors statut ». Il est carrément inacceptable que le gouvernement fédéral soit investi d'un pouvoir et qu'il légifère d'une façon qui divise la population entre celles et ceux qui sont considérés comme des membres de plein droit du groupe et les autres, en se fondant sur des critères qui vont complètement à l'encontre de l'identité culturelle, linguistique, spirituelle, politique et raciale de ce peuple.

Il faut modifier la *Loi sur les Indiens* afin qu'elle autorise l'inscription des personnes qui sont les descendantes d'une ou d'un membre d'une bande indienne.

Il n'est pas du propos du présent rapport de proposer de nouvelles modalités d'inscription à intégrer à la *Loi sur les Indiens*. Il est facile de prévoir toutefois que les contestations de cette Loi se multiplieront dans les prochaines années. Des modifications pourraient court-circuiter certaines, sinon tous les litiges en matière d'inscription, mais il est certain que l'adoption d'une nouvelle loi dans ce domaine prendra des années et que le succès n'est pas garanti. Il faut donc envisager sérieusement la voie législative, mais la lenteur du processus n'en fait pas la meilleure solution pour régler les problèmes actuels en matière de paternité non déclarée.

L'abolition des dispositions sur l'inscription dans la *Loi sur les Indiens*

Les groupes de discussion animés par la Représentante spéciale ont manifesté leur totale opposition à l'égard du régime de l'inscription, en insistant sur la nature complètement étrangère de la *Loi sur les Indiens* à la culture autochtone. Selon les participantes, il faudrait soit modifier les dispositions liées à l'inscription et à l'appartenance dans la Loi afin de les assujettir aux traditions (notamment, l'héritage matrilineaire), soit abolir la Loi au complet et donner préséance aux lois traditionnelles (Erickson 2001 : 23).

On pourrait songer à remplacer les dispositions de la *Loi sur les Indiens* par des codes de gouvernance et de citoyenneté des Premières nations. Comme en fait foi Nathan McGillivray, le grand-père de l'enfant demanderesse dans *Villeneuve, McGillivray c. La Reine* (dont il est question ci-dessus), les modifications de la Loi et le redressement des lacunes qui en découlent ne représentent plus une solution viable.

Nous avons déposé une requête à la Cour fédérale du Canada en 1991, avec l'appui de notre chef et conseiller, visant le rétablissement de ses droits en vertu du traité, c'est-à-dire qu'elle soit inscrite en vertu du paragraphe 6(1). C'était l'essence de notre requête. Mais plus nous avançons dans le dossier, plus il devenait évident que nous devons doter nos collectivités de leurs propres codes en matière d'appartenance et de citoyenneté, et que le gouvernement devait accepter ces codes.

C'est dans cette direction qu'il faut pointer. Il est devenu impératif de remplacer le paragraphe 6(2) par des dispositions qui nous sont propres, des règlements qui nous sont propres. C'est en fait un aspect de la gouvernance. Vous savez que nous devons mettre au point nos propres cadres. Nous devons protéger les citoyennes et citoyens autochtones par une constitution qui nous est propre (APN 2001).

L'abolition des dispositions relatives à l'inscription dans la *Loi sur les Indiens* reflète la tendance constatée dans la jurisprudence en matière des droits issus des traités, suivant lesquels l'admissibilité doit être fonction d'un « lien important » de la demandeuse ou du demandeur avec les bandes indiennes signataires, ainsi que du lien de descendance d'un Indien signataire du traité d'origine²⁷. Partout au Canada, les tribunaux ont soutenu que la non-admissibilité à l'inscription décrétée en vertu de la *Loi sur les Indiens* ne peut être assimilée à la non-admissibilité décrétée en vertu d'un traité, indiquant par là qu'il existe des facteurs déterminants plus importants. La même logique pourrait s'appliquer pour ce qui est de l'admissibilité aux programmes de base d'AINC à l'intention des Indiennes et Indiens inscrits.

Il faut s'attendre à des contestations de plus en plus nombreuses aux règles sur l'inscription découlant de la *Loi sur les Indiens*, par les voies judiciaires et politiques. Toutefois, encore plus que la modification de la *Loi sur les Indiens*, l'abolition des considérations liées à l'inscription et l'élaboration de processus de réchange par les Premières nations constitueront un processus graduel et laborieux, ce qui en fait une option encore moins intéressante pour régler les problèmes liés à la paternité non déclarée et non reconnue.

RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 : Il faut modifier la politique du registraire à l'égard des preuves de paternité afin de permettre à une Autochtone non mariée (ou à un Autochtone dans la même situation) de signer une déclaration sous serment qui atteste que l'autre parent de son enfant est une Indienne ou un Indien inscrit. L'enfant garderait ainsi l'admissibilité à l'inscription parce que ses deux parents seraient une Indienne et un Indien inscrits. Pour éviter un « déluge de litiges », AINC pourrait signaler une telle inscription à la bande par voie d'un formulaire standard, et lui octroyer une année pour réfuter la paternité (ou la maternité) alléguée. Il faudra par ailleurs approfondir l'analyse de la politique et du cadre législatif afin de déterminer s'il y a lieu d'étendre la modification aux parents non inscrits (autochtones ou non) qui déclarent que l'autre parent de leur enfant est une Indienne ou un Indien inscrit, et trouver des moyens pour freiner les abus.

Recommandation 2 : À tout le moins, il faudrait intégrer à la politique les conclusions de la décision *Trociuk*, qui établit que les femmes devenues enceintes dans des situations de violence, d'inceste ou de viol et qui souhaitent « ne pas reconnaître » le père peuvent déposer une déclaration sous serment attestant que le père est un Indien inscrit, sans toutefois donner son nom.

Recommandation 3 : Affaires indiennes et du Nord canadien devrait fournir les ressources nécessaires aux mères biologiques désirant produire une déclaration sous serment – par exemple, en leur facilitant l'accès à une ou un commissaire à l'assermentation ou à une personne habilitée aux fins de la *Loi sur les Indiens*.

Recommandation 4 : Affaires indiennes et du Nord canadien devrait lancer des projets de sensibilisation afin de freiner les taux élevés de paternité non déclarée, à l'intention tant des hommes que des femmes. Si rien n'empêche que la politique de sensibilisation soit d'envergure nationale, les initiatives devraient être adaptées aux régions et aux collectivités et mises en oeuvre à l'échelon local. Les campagnes de sensibilisation seront d'autant plus importantes si la recommandation 1 n'est pas adoptée.

Recommandation 5 : Affaires indiennes et du Nord canadien devrait entamer une discussion avec les provinces et les territoires concernant leurs lois en matière de statistiques de l'état civil, afin de cibler les problèmes administratifs à régler – par exemple, elles devraient autoriser la soumission d'un formulaire de demande conjointe avant la naissance afin de faciliter la procédure dans les collectivités éloignées. Le Ministère devrait en outre s'employer lui-même à pallier les difficultés administratives inhérentes au processus d'enregistrement des naissances – notamment, il pourrait prévoir un budget pour l'accompagnement et des services communautaires d'assistance en matière administrative. Ce rôle pourrait être confié aux administratrices et administrateurs du Registre des Indiens. Encore une fois, ces mesures de nature administrative revêtiront encore plus d'importance si la Recommandation 1 n'est pas adoptée.

Recommandation 6 : Les groupes de défense des intérêts des femmes autochtones représentent des interlocuteurs de premier plan, qu'il est impératif de consulter tout au long du processus de modification d'une politique ou d'un texte législatif, d'élaboration de projets de sensibilisation ou de processus administratifs. Le cas échéant, il faudrait fournir du financement à ces groupes pour favoriser leur participation.

Recommandation 7 : Étant donné les possibilités de participation accrue des membres des collectivités autochtones, les groupes de défense de leurs intérêts devraient être consultés tout au long du processus de modification des politiques et des textes législatifs.

BIBLIOGRAPHIE

Causes

Corbiere c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien), [1999] 2 R.C.S. 203.

Courtois c. le Canada (Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien), [1991] 1 C.N.L.R. 40.

Deer c. Conseil Mohawk de Kahnawake, [1991] 2 C.F. 18.

Gehl v. Canada (Attorney General), [2002] O.J. 3393.

Moses c. Canada, [2003] A.C.F. 1835.

Moses c. Canada, [2002] A.C.F. 1444.

Perron v. Canada (Attorney General), [2003] O.J. 1348.

Trociuk c. Colombie-Britannique (Procureur général), [2003] 1 R.C.S. 835.

Villeneuve, McGillivray v. Canada, Exposé de cause modifié de nouveau, 20 août 1998.

Autres

Charte canadienne des droits et libertés, Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, édictée comme l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, ch. 11 (R.-U.).

Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU, 20 novembre 1989.

Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU, 18 décembre 1979.

Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU, 10 décembre 1948.

Droits de la personne, Loi canadienne sur les (L.R. 1985, ch. H-6).

Indiens, Loi sur les (L.R.C. 1985, ch. I-5, modifiée).

Observations finales du Comité des droits de l'homme, Canada, 4 juillet 1999 (CCPR/C/79/Add.105).

Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Canada, Vingt-huitième session, 13-31 janvier 2003 (A/58/38).

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté par l'Assemblée générale de l'ONU, 16 décembre 1966.

Publications

Affaires indiennes et du Nord canadien, 1990. *Répercussions des modifications de 1985 à la Loi sur les Indiens (projet de loi C-31)*, Ottawa.

———, 2001. *Les femmes autochtones: un portrait d'après le recensement de 1996*, Ottawa.

———, 2003. *Policies on Indian Registration*, Ottawa.

Affaires indiennes et du Nord canadien et Statistique Canada. *Projections de la population indienne pour le Canada et les régions, 2000-2021*, Ottawa.

Alliance canadienne féministe pour l'action internationale, 2003. *Canada's Failure to Act: Women's Inequality Deepens*; Présentation au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes de l'ONU, Ottawa.

Assemblée des Premières Nations, 1999. *Resolution: Future Impact of Indian Act Amendment (Bill C-31) on First Nations Population*, Ottawa.

———, 2001. *Transcription: Discussing Bill C-31 at the 22nd Annual General Assembly*, Halifax.

Association des femmes autochtones du Canada, 1988. *Report of the Native Women's Association for Canada on Preliminary Impacts and Concerns Flowing from the Implementation of Bill C-31*, Ottawa.

———, 1998. *Bill C-31: Unity for Our Grandchildren Conference Proceedings*, Ottawa.

Association des femmes autochtones du Canada et Femmes Autochtones du Québec. *Quebec Native Women and Bill C-7*, Ottawa.

Brooks, Cheryl, 1991. *In Celebration of Our Survival: The First Nations of British Columbia*, C.-B., UBC Press.

Clatworthy, Stewart, 1992. *Population Implications of the 1985 Amendments to the Indian Act, Final Report*, Ottawa, Affaires indiennes et du Nord canadien.

———, 1994. *Revised Projection Scenarios Concerning the Population Implications of Section 6 of the Indian Act*, Ottawa, Affaires indiennes et du Nord canadien.

- , 1997. *Conséquences possibles de l'évolution démographique des Premières nations, Rapport final*, Ottawa, Affaires indiennes et du Nord canadien.
- , 2000. *Paternal Identity and Entitlement to Indian Registration: The Manitoba Context*, Ottawa, Affaires indiennes et du Nord canadien.
- , 2001. *First Nations Membership and Registered Indian Status*, Ottawa, Affaires indiennes et du Nord canadien.
- , 2003a. *Facteurs contribuant à la non-reconnaissance de la paternité*, Ottawa, Affaires indiennes et du Nord canadien.
- , 2003b). *Factors Contributing to Unstated Paternity; Lecture*, 21 février, film vidéo.
- Comité de révision de la Loi canadienne sur les droits de la personne, 2000. *Rapport du Comité: La promotion de l'égalité. Une nouvelle vision*, Ottawa, ministère de la Justice.
- Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Nord, 1988. Cinquième rapport sur l'étude de mise en oeuvre de la Loi modifiant la Loi sur les Indiens adoptée à la Chambre des communes le 12 juin 1986, Ottawa, Chambre des communes.
- Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les peuples autochtones, 1991. *Rapport de l'Enquête publique sur l'administration de la justice et les peuples autochtones au Manitoba*, Winnipeg, gouvernement du Manitoba.
- Commission royale sur les peuples autochtones, 1996. *Les femmes*, Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, Canada, 4(2): 7-106.
- Condition féminine Canada, 2000. *Table ronde des femmes autochtones sur l'égalité entre les sexes*, Ottawa, Canada.
- Eberts, Mary. *Les droits des femmes autochtones sont aussi des droits de la personne*, Ottawa, Association des femmes autochtones du Canada.
- Erickson, Mavis, 2001. *Où sont les femmes? Rapport de la Représentante spéciale sur la protection des droits des femmes des Premières nations*, Ottawa, Affaires indiennes et du Nord canadien.
- Femmes Autochtones du Québec, 2000. *A Presentation to the Special Representative of Indian and Northern Affairs Canada Re: Proposed Changes to the Indian Act and to the Administration of the Indian Act*, Montréal.
- Furi, Megan et Jill Wherrett, 2003. *Questions relatives au statut d'Indien et à l'appartenance à la bande*, Ottawa, Bibliothèque du Parlement.

- Gehl, Lynn, 2000. « The Queen and I: Discrimination Against Women in the Indian Act Continues », *Canadian Women Studies/Les cahiers de la femme*, 20(2): 64-69.
- Green, Joyce, 2001. « Canaries in the Mines of Citizenship: Indian Women in Canada », *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 34: 715-738.
- Holmes, Joan, 1987. *La nouvelle Loi sur les Indiens, égalité ou disparité? Répercussions pour les Indiennes du projet de loi C-31*, Ottawa, Conseil consultatif canadien de la situation de la femme.
- Hull, Jeremy, 2001. *Les mères seules autochtones au Canada, 1996: un profil statistique*, Ottawa, Affaires indiennes et du Nord canadien.
- Huntley, A. et Fay Blaney, 1999. *Bill C-31: Its Impact, Implications and Recommendations for Change in British Columbia - Final Report*, Vancouver, Aboriginal Women's Action Network.
- Jordan, Elizabeth, 1995. « Residual Sex Discrimination in the Indian Act: Constitutional Remedies », *Journal of Law and Social Policy/Revue des lois et des politiques sociales*, 11: 213-240.
- Krosenbrink-Gelissen, Lilianne Ernestine, 1991. *Sexual Equality as an Aboriginal Right*, Fort Lauderdale, Verlag Breitenbach Publishers.
- McIvor, Sharon, 1994. « The Indian Act as Patriarchal Control of Women », *Aboriginal Women's Law Journal*, 41(1): 41-52.
- Morse, Bradford, 2002. « Symposium: 20 Years Under the Charter - Twenty Years of Charter Protection: The Status of Aboriginal Peoples under the Canadian Charter of Rights and Freedoms », *Windsor Yearbook of Access to Justice/Recueil annuel de Windsor d'accès à la justice*, 21: 385-424.
- Paul, Pam, 1990. *Bill C-31: The Trojan Horse: an Analysis of the Social Economic and Political Reaction of First Nations People as a Result of Bill C-31*, thèse de maîtrise, Université du Nouveau-Brunswick, Moncton.
- Public History, 2003. *A Select and Annotated Bibliography Regarding Bill C-31 and Aboriginal Women's Concerns Relating to Gender Politics, Band Membership and Aboriginal Identity* (ébauche), Ottawa, Affaires indiennes et du Nord canadien.
- Sodhi, Gurpreet Kaur, 1996. *Ignored Are the Wives and Children: Voices from Band Councils and Native Organizations during the Special Joint Committee of 1946-1948 and the Standing Committee on Bill C-31*, Ottawa, Bibliothèque nationale du Canada.

NOTES DE FIN

¹ L.R.C. 1985, ch. 32, (1^{er} suppl.), L.R.C. 1985, ch. 43 (4^e suppl.).

² Les expressions *membres d'une Première nation* et *Indienne* ou *Indien* désignent toutes deux les Indiennes et Indiens de plein droit au sens de la *Loi sur les Indiens*.

³ L.R.C. 1970, ch. I-6, modifiée.

⁴ Les répercussions sur les cousines et cousins et les soeurs et frères.

⁵ 1970, al. 11(1)*e*) et par. 12(2).

⁶ En bout de ligne, l'état civil exige la signature du père si les parents ne sont pas mariés, se reporter au chapitre 5.

⁷ Les femmes qui avaient été privées de leur statut par suite d'un mariage avec un homme non inscrit et qui l'ont recouvré au titre du paragraphe 6(1) du projet de loi C-31 demeurent désavantagées, et leurs enfants également. Notamment, en l'absence d'un père déclaré ou reconnu, les enfants de ces femmes seront inscrites ou inscrits en vertu du paragraphe 6(2), alors que ceux de leurs frères, s'ils sont mariés à une non-Autochtone inscrite avant 1985, seront inscrites ou inscrits en vertu du paragraphe 6(1). C'est ce qu'on appelle le problème des cousines et des cousins.

⁸ *Canada (le registraire du Registre des Indiens) c. Sinclair*, [2002] 3 C.F. 292.

⁹ *Canada (Affaires indiennes et du Nord canadien) c. Sinclair*, [2003] CAF 265.

¹⁰ [1999] 1 R.C.S. 497, par. 3.

¹¹ *Villeneuve, McGillivray c. Canada*, exposé de cause modifié de nouveau, 20 août 1998.

¹² [2002] O.J. 3393.

¹³ L.R. 1985, ch. H-6.

¹⁴ [2003] 1 R.C.S. 835.

¹⁵ *Ibid.*, par. 25.

¹⁶ *Ibid.*, par. 26.

¹⁷ *Ibid.*, par. 38.

¹⁸ *Ibid.*, par. 27.

¹⁹ Adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU dans sa résolution 217 A (III) du 10 décembre 1948.

²⁰ Adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU dans sa résolution 44/25 du 20 novembre 1989, entrée en vigueur le 2 septembre 1990.

²¹ Adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU dans sa résolution 2200A (XXI) du 16 décembre 1966, entrée en vigueur le 23 mars 1976.

²² *Sandra Lovelace c. Canada*, Communication R. 6/24, Doc. ONU, suppl. 40 (A/36/40), p. 166 (1981).

²³ Observations finales du Comité des droits de l'homme : Canada, 4 juillet 1999, CCPR/C/79/Add.105 (Observations finales, commentaires), par. 19.

²⁴ Le Comité surveille la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU dans sa Résolution 34/180 du 18 décembre 1979, entrée en vigueur le 3 septembre 1981.

²⁵ Observations finales du Comité sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, Canada, 13-31/01/2003, A/58/38 (Observations finales), par. 361-362.

²⁶ Tout événement survenu le ou après le 17 avril 1985 que le registraire a demandé à une agente ou un agent local d'inscrire au Registre des Indiens.

²⁷ Se reporter notamment à *Simon c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 387.

**Projets financés en vertu du Fonds de recherche en matière de politiques de Condition
féminine Canada appel de propositions L'inscription au registre des indiens,
l'appartenance à la bande et la reconnaissance de la paternité**

*Recherche de solutions de rechange au projet de loi C-31 : une étude des modèles
matrilinéaires de politiques ayant trait à la citoyenneté et à l'appartenance à une
collectivité des Premières nations*

Jo-Anne Fiske, Evelyn George

*Inscription des Indiennes et des Indiens : la question de la paternité non reconnue ou non
déclarée*

Michelle M. Mann

* Certains de ces documents sont encore en voie d'élaboration; leurs titres ne sont donc pas
nécessairement définitifs

Vos commentaires nous sont précieux

Vos commentaires et suggestions peuvent nous aider à conserver l'utilité de nos publications. Si vous avez un moment, auriez-vous l'amabilité de compléter le questionnaire suivant et de nous le retourner. Merci.

Titre du rapport _____

1. Le rapport vous était-il utile? 1 2 3 4 5
Pas très utile extrêmement utile

a) Quelle partie du rapport avez-vous trouvé la plus utile?

b) Comment aurait-on pu le rendre plus utile?

2. Comment avez-vous utilisé le rapport? Comme outil dans :

- ☐ l'élaboration de politique ☐ la recherche en matière de politique ☐ le plaidoyer

☐ autre : _____

3. Êtes-vous affilié(e) avec:

- ☐ un organisme de femmes ☐ le gouvernement fédéral
- ☐ un autre organisme non-gouvernemental ☐ un gouvernement provincial/territorial
- ☐ un gouvernement provincial/territorial ☐ un gouvernement municipal
- ☐ autre: _____

Prrière de retourner ce questionnaire par la poste ou par télécopieur à l'adresse suivante:

Condition féminine Canada
Direction de la recherche
Édifice McDonald
123, rue Slater, 10^{ième} étage
Ottawa (Ontario)
K1P 1H9

Télécopieur : (613) 995-4800

